

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE DERECHO**



**TESIS DOCTORAL**

**Reflexiones y propuestas sobre empleo público  
local: problemas actuales de derecho administrativo**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Ricardo Villanueva Puertollano**

Directores:

**José Ignacio Sarmiento Larrauri  
Fernando González Botijal**

**Madrid, 2011**

**ISBN: 978-84-695-0334-8**

© Ricardo Villanueva Puertollano, 2011

# TESIS DOCTORAL

## REFLEXIONES Y PROPUESTAS SOBRE EMPLEO PÚBLICO LOCAL

PROBLEMAS ACTUALES DE DERECHO  
ADMINISTRATIVO



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
2011

DIRECTORES

JOSE IGNACIO SARMIENTO LARRAURI  
FERNANDO GONZALEZ BOTIJA

AUTOR

RICARDO VILLANUEVA PUERTOLLANO

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## INDICE

0.- Abreviaturas.....	7
I.- Presentación.....	8
1. Fundamentación de la tesis.....	8
2. Introducción.....	9
3. Breve referencia a las principales novedades del E.B.E.P.....	13
II.- Notas acerca de las principales características del empleo público en los primeros años de democracia en los Ayuntamientos y su evolución:.....	39
1. Establecimiento de nuevos servicios y ampliación del personal.....	39
2. Criterios de clasificación: Laboral – Funcionario. Evolución hasta el E.B.E.P.....	46
III.- Los principios constitucionales del empleo público y su materialización a través de los sistemas de selección:.....	64
1. Principios:.....	64
Ø Igualdad.....	64
Ø Mérito y Capacidad.....	65
Ø Publicidad (como complemento del de Igualdad).....	67
Ø Otros principios informadores básicos.....	67
2. Sistemas de selección:.....	73
Ø La oposición.....	75
Ø El concurso-oposición.....	76
Ø El concurso.....	77
3. Reflexiones:.....	78
Ø La importancia práctica de elegir un sistema u otro.....	78
Ø Diferentes sistemas de selección para personal laboral y funcionarios (Después EBEP).....	85

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Ø La figura del personal directivo laboral.....	86
---	----

## IV.- La temporalidad en el empleo público: (Personal laboral temporal, indefinidos no fijos y funcionarios interinos, con o sin plaza).....

1. Problemática de las distintas modalidades de contratación laboral temporal:.....	118
Ø Contrato de obra o servicio determinado.....	128
Ø Contrato eventual por circunstancias de la producción..	134
Ø Contrato de interinidad.....	136
Ø Contrato indefinido vinculado al artículo 52 e) del Estatuto de los Trabajadores.....	138
Ø Breve referencia a la ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.....	144
2. La figura del indefinido no fijo de plantilla.....	146
3. Los procesos de consolidación de empleo.....	168
4. La funcionarización.....	169
5. Los nuevos funcionarios interinos.....	171

## V.- Situación real del empleo público Local:.....

1. Estructura del empleo público Local: un ejemplo real.....	177
2. La etapa de los Convenios de Colaboración entre Administraciones Públicas.....	180
3. La privatización de servicios.....	182

## VI.- La potestad de autoorganización de la Administración e instrumentos de ordenación de los recursos humanos:.....

1. La imprescindible organización de los servicios en cada Administración Local: La gran desconocida por el ordenamiento jurídico:.....	187
Ø Gestión y valoración de puestos de trabajo en la	

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Administración Local:.....	187
Antecedentes.	
Definición de “Puesto de trabajo” versus “plaza”.	
Ø El "Puesto de Trabajo" como elemento Organizativo:..	246
El procedimiento de descripción de puestos de trabajo:	
El organigrama a partir del "Puesto de Trabajo":	
Organigramas Municipales: Diversos ejemplos. Su confuso marco legal (competencia de la Alcaldía o del Pleno municipal).	
Ø El aspecto retributivo de los puestos de trabajo:.....	372
Las distintas técnicas de valoración de puestos de trabajo:	
Breve referencia histórica de los distintos sistemas de Valoración de Puestos.	
Clasificación y análisis de los Métodos de Valoración existentes.	
El procedimiento de descripción y valoración de los puestos de trabajo:	
Ø La implantación inicial del sistema y el mantenimiento de la valoración:.....	382
El "Manual de Gestión de Puestos de Trabajo" para el mantenimiento de las valoraciones.	
El procedimiento de revisión ordinaria y extraordinaria.	
La Comisión de Valoración de Puestos: su constitución y funcionamiento.	

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Ø Un modelo de valoración de puestos de trabajo apto para la Administración Local:.....	398
Principios básicos y fundamentación.	
Ámbito de aplicación.	
Estructuración en "Factores".	
Presentación y desarrollo.	
Definición de factores y tabla de puntuación de factores.	
Tablas orientativas de conversión de "Puntos" a "Nivel de Destino".	
Tablas orientativas de conversión de "Niveles" a "Categorías o Puestos Tipo".	
2. La Relación de Puestos de Trabajo: El único camino legalmente previsto para el acceso al empleo público Local estable:.....	438
Ø Situación actual.....	444
Ø Naturaleza jurídica.....	446
Ø Procedimiento de tramitación.....	470
Ø Los catálogos de puestos y su error de planteamiento...	482
Ø Necesidad de elementos paralelos que recojan la realidad del empleo público Local.....	486
3. La regulación de la oferta de empleo público:.....	491
Ø Ineficacia para la evitación de la temporalidad.....	495

## VII.- Los controles de la actuación administrativa: Situación actual y necesidades de reforma:.....

---

1. Controles administrativos y jurisdiccionales (contencioso-administrativo y social).....	500
2. Controles preventivos.....	510
3. Controles a la Administración Local (artículo 65 LBRL).....	517

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

CONCLUSIONES.....	523
BIBLIOGRAFIA.....	534
DOCUMENTOS.....	547
JURISPRUDENCIA.....	548
DEDICATORIA.....	555

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## 0.- ABREVIATURAS

EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público
ET	Estatuto de los Trabajadores
LBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
LMRFP	Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
RRHH	Recursos Humanos
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## I.- Presentación.

### 1. Fundamentación de la tesis.

Tras muchos años de servicio en la Administración, fundamentalmente en la gestión de recursos humanos, se llega a la conclusión de que el día a día del ejercicio de la función directiva en un Ayuntamiento de un tamaño en torno a los 50.000 habitantes o en una Diputación Provincial, provoca la entrada del gestor Local en una espiral de solución “urgente” de todos los problemas cotidianos que acaba llevándole a situar el pragmatismo como elemento central de su actuación.

La presión por la proximidad del político Local, muchas veces en régimen (no justificado) de dedicación exclusiva al cargo, y la fuerza que han adquirido las organizaciones sindicales en la Administración, son elementos que contribuyen a que el gestor de los recursos humanos no pueda analizar los problemas a los que se enfrenta su actividad pública con una perspectiva jurídica reposada.

Han sido tal vez los más de doce años de función docente como profesor colaborador del Instituto Nacional de Administración Pública los que me han provocado la necesidad de un análisis más distanciado de los problemas concretos de la compleja normativa que rige el empleo público Local.

Esta tesis doctoral pretende ser la exposición ordenada y sistematizada de las reflexiones llevadas a cabo durante más de 30 años de servicio público en la Administración Local, así como de las conclusiones y propuestas de mejora, tanto de la normativa (en sus distintos niveles) en materia de empleo público, como de la actuación de las distintas administraciones públicas en este ámbito (cada una conforme a sus competencias y capacidad de control).

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## 2. Introducción.

El objeto de este estudio es analizar la situación actual del empleo público Local, el acceso al mismo, su administración y gestión, y el funcionamiento de los controles establecidos por la legislación para estas actuaciones municipales.

El aspecto novedoso que se pretende introducir con este texto es el de mostrar una visión global del acceso al empleo público Local, y – lo que ya anticipamos como conclusión – la escasa o nula eficacia de los sistemas de control de la actuación de los Ayuntamientos en este concreto e importante apartado de su gestión, así como la existencia de lagunas normativas que difícilmente se solventarán por la vía del desarrollo autonómico del Estatuto Básico del Empleado Público.

El esqueleto básico de este estudio es el siguiente:

Con carácter previo, y por su gran repercusión en todos los temas analizados en este estudio, haremos una breve referencia al contenido general del E.B.E.P., para después centrarnos en el objeto de análisis:

A.- En primer lugar trataremos de contextualizar el trabajo desde dos puntos de vista: el de la nueva realidad de la administración Local a partir de la Constitución de 1978 y el de la regulación que la Carta Magna hace del acceso al empleo público.

B.- En un segundo acercamiento, trataremos de reflejar, con brevedad pero con la precisión posible, la situación real del empleo público Local en nuestros días.

Así veremos cómo en las administraciones locales conviven, los funcionarios de carrera y personal laboral fijo, junto con el personal eventual o de confianza, los funcionarios interinos (probablemente llamados a crecer en número en los próximos años) y una variopinta gama de personal laboral temporal, a jornada completa (lo

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

normal) o reducida (a tiempo parcial o fijos discontinuos).

Dentro de esta última distinción, determinada por la duración de la jornada, se abre un abanico de posibilidades que va desde la contratación por obra o servicio determinado, hasta la interinidad, pasando por el eventual por circunstancias de la producción, e incluso el contrato de relevo por jubilación parcial, sin olvidar tampoco los contratos en prácticas y para la formación; todos ellos con regímenes retributivos dispares entre sí.

En esta categoría de personal laboral temporal debemos incluir también, entiendo, al denominado “indefinido no fijo de plantilla”, creado por la jurisprudencia y, en opinión de algunos autores, positivado por el Estatuto Básico del Empleado Público. Personalmente me resulta difícil creer que esto sea así, tanto desde el punto de vista de la exégesis del precepto, como de lo vergonzante de una positivización tan ramplona (como opina algún autor al que luego nos referiremos).

C.- Un punto importante a analizar en toda esta problemática es la tensión, que ha venido produciendo la importante laboralización del empleo Local, entre los principios propios del derecho laboral y los correspondientes al derecho administrativo: De una parte el derecho irrenunciable para los trabajadores, el “in dubio pro operario”, la presunción de indefinición de la duración del contrato, la autonomía de las partes; y de otra los principios de igualdad, mérito, capacidad y el no menos importante de publicidad en el acceso al empleo público, como pilares constitucionalmente consagrados para el desempeño de funciones públicas.

D.- A renglón seguido entraremos en el que consideramos el problema central del caos existente en la actualidad en la estructura del empleo público Local (el más “laboralizado” de las distintas administraciones), que son los instrumentos de ordenación de los recursos humanos de los que actualmente disponemos los gestores locales: Las Relaciones de Puestos de Trabajo y las Ofertas de Empleo Público,

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

fundamentalmente.

Veremos las grandes lagunas que presentan estos instrumentos.

E.- Aplicando la doctrina de los “actos separables” analizaremos cómo los principales problemas del empleo público Local, no caen, a nuestro entender, del lado del derecho laboral, sino del derecho administrativo.

Desde el punto de vista del derecho laboral lo que existe es una importante laguna que el Estatuto Básico no ha sido capaz de resolver, pese a las recomendaciones de la Comisión Técnica para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, encabezada por el Profesor SÁNCHEZ MORÓN, y es la de la verdadera configuración de la Relación Laboral Especial de los Trabajadores al servicio de las Administraciones Públicas.

Desde el ámbito del derecho administrativo los problemas son mayores. A nivel legislativo consideramos que serían necesarias una serie de reformas que replanteen, desde la base, la utilización generalizada de las figuras laborales en las Administraciones, sobre todo las de contratación temporal. Existen otras fórmulas de vinculación quizá más adecuadas, que pueden pasar por la selección de funcionarios interinos en lugar de personal laboral temporal, para aquellos puestos en los que parezca más razonable, en atención a las funciones a desempeñar (donde sean importantes las notas de independencia y profesionalidad) o privatizando la prestación de servicios, utilizando las fórmulas que permite la contratación administrativa cuando los elementos del giro o tráfico administrativo, a que aludía el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, no se den en los trabajos a realizar.

F.- De otra parte, y esto es pieza clave, los controles sobre la legalidad de las actuaciones de las administraciones locales no han funcionado en un ámbito tan sensible como éste.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Así, el control de legalidad por otras administraciones, configurado por el artículo 65 de la Ley de Bases de Régimen Local, ha tenido muy poca efectividad en la estructuración de la gestión de los recursos humanos en estas administraciones. El paulatino desplazamiento de competencias del Pleno Municipal a la Alcaldía en esta materia ha contribuido en gran parte a eludir los controles sobre los acuerdos de las Corporaciones Locales.

Por lo que al control jurisdiccional se refiere, es cierto que ha sido muy importe la judicialización de los problemas de personal de los Ayuntamientos y Diputaciones. Sin embargo, en mayor medida, el peso de la articulación y “conciliación” de los distintos principios del derecho administrativo y el laboral a que antes nos referíamos, ha correspondido a la jurisdicción social, que ha tenido que articular muchas decisiones sobre la base de principios que le son “ajenos”, dando lugar a figuras perniciosas como la del trabajador “indefinido no fijo de plantilla”.

Por otro lado, la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando se ha pronunciado sobre aspectos relativos a los instrumentos de organización de los recursos humanos lo ha hecho en mayor medida resolviendo cuestiones concretas de puestos de trabajo que desde un punto de vista de análisis global de los mismos.

G.- Como colofón se ofrecen una serie de conclusiones, en forma de necesidad de modificaciones legales y articulación de medidas que permitan una mejor actuación de las Administraciones locales en materia de gestión del personal a las mismas.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## 3. Breve referencia a las principales novedades del E.B.E.P.

En abril del año 2007 culminó el proceso de elaboración del nuevo Estatuto Básico del Empleado Público.

El camino para llegar hasta allí fue largo y en muchas ocasiones difícil.

Lo cierto es que a través de la historia en muy pocas ocasiones se ha abordado la elaboración de un texto de estas características.

De hecho si hacemos un breve repaso a la biblioteca jurídica española, únicamente merecerá resaltar los siguientes textos:

- Normas para los funcionarios de la Real Hacienda, anteriores a 1.828.
- Real Decreto de 3 de abril de 1828, impulsado por D. Luis López Ballesteros como Ministro de Hacienda.
- Real Decreto de 18 de junio de 1852, por el que se aprueba el Estatuto de Bravo Murillo.
- La Ley de Bases de 22 de julio de 1918 y su Reglamento de 7 de septiembre, que contienen el célebre Estatuto de Maura.
- La Ley de Bases 109/1963, de 20 de julio, en cuyo desarrollo se dictó el Decreto de 7 de febrero de 1964, por que aprobaba el texto articulado de la Ley de Funcionario Civiles del Estado, parcialmente vigente en la actualidad.

Con posterioridad a la aprobación del texto constitucional de 1978 no se había acometido un texto que regule en su totalidad los principios básicos de la nueva función pública. Por el contrario, se fueron dictando una serie de normas parciales que trataron de reflejar el nuevo marco jurídico-político definido por la Carta Magna. Estas fueron las siguientes:

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Este texto contiene una regulación de la Función Pública muy novedosa, en el sentido de pivotar, por primera vez, sobre el concepto de “puesto de trabajo”.
- Ley 53/1984 de 26 de diciembre de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Esta norma apunta como novedad, entre otras, que ya opera un acercamiento al concepto de “empleado público” utilizado por el nuevo Estatuto Básico, tratando de englobar bajo una misma norma a todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas, con independencia del nexo jurídico de vinculación de unos y otros empleados (funcionarial o laboral).
- Ley 9/1987 de 12 de junio, que regula el sistema de representación de los funcionarios públicos de una forma muy similar a la establecida para los trabajadores en el ámbito de su Estatuto laboral. Asimismo regula la negociación colectiva en el ámbito de las Administraciones Públicas, aquí sí, con marcadas diferencias respecto del Estatuto de los trabajadores; diferencias originadas por el sometimiento a la Ley del estatuto del funcionario público. Esta Ley fue objeto de una profunda reforma por la Ley 7/1990, precisamente en materia de negociación colectiva y posteriormente por la Ley 21/2006 de 20 de junio.

La legitimación para el establecimiento por el Estado de la normativa básica viene recogida en el artículo 103.3 de la Constitución, que establece que la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos y su artículo 149.1.18ª atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas.

Pese a estas previsiones constitucionales, como ya hemos señalado, no se había aprobado hasta el año 2007 una ley general del Estado que, en cumplimiento de las

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

mismas, hubiera regulado de manera completa las bases de dicho régimen estatutario.

Esta carencia se explica sobre todo por la dificultad que entraña abordar una reforma legislativa del sistema de empleo público de alcance general, habida cuenta de la diversidad de Administraciones y de sectores, de grupos y categorías de funcionarios a los que está llamada a aplicarse, ya sea de manera directa o, al menos, supletoria.

Estas normas, que han venido a constituir el esqueleto de la normativa básica del Estado en materia de función pública, han sido a lo largo de los años objeto de múltiples modificaciones a través de normas de distinto rango.

Esta dispersión de la normativa básica, unida a la falta de utilización de un instrumento legislativo homogéneo y a la práctica, durante más de una década, de abordar las reformas más importantes de la función pública a través de las normas de acompañamiento de los Presupuestos Generales, aconsejaba desde hace tiempo acometer la redacción de una Ley que contenga el Estatuto Básico de los Empleados Públicos.

En este sentido, ya en el primer período de gobierno socialista se iniciaron tibios intentos de afrontar la labor. Esto no fue posible. Y quizá fuera lógico, porque en aquel momento era prioritaria la gran reconversión industrial que convulsionó el mundo laboral de aquellos años.

Posteriormente, en la época de gobierno popular, fueron más decididos los intentos, elaborándose diversos borradores, hasta que en 1999 se presentara el Proyecto de Ley de Estatuto Básico de la Función Pública. Sin embargo, no fue objeto de tramitación parlamentaria, quedando olvidado.

La presente Ley ha sido fruto de una elaboración larga y meditada, en la que se

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

ha dado participación a todos los estamentos relacionados. Así, se ha comenzado con un informe elaborado gracias a una amplia participación de expertos provenientes de distintos sectores: universidad, administraciones públicas, empresa privada, sindicatos, etc.

Las conclusiones de esta Comisión han servido de base de trabajo para la elaboración de los borradores, que tras la negociación con las organizaciones sindicales y participación de representantes de las distintas Administraciones Públicas han culminado el proceso con esta Ley.

En resumen, los textos y actuaciones que constituyen la exégesis del actual Estatuto son los que a continuación se enuncian:

- Informe de la Comisión.- Abril 2005.
- Primer borrador de Estatuto.- 25 Noviembre 2005
- Segundo borrador de Estatuto.- 17 abril 2006
- Tercer borrador de 22 de mayo, aprobado en le seno del Ministerio de Administraciones Públicas el 24 de noviembre de 2004 y presentado como Anteproyecto de Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, por la Presidencia del Gobierno el día 13 de junio de 2006.
- Cuarto borrador de 7 de julio de 2006, consecuencia del acuerdo alcanzado entre el PSOE y CIU el 28 de junio de 2006.
- Publicación del Proyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 8 de septiembre de 2006, e inicio de la tramitación por la Comisión de Administraciones Públicas para su aprobación.
- Intervención del Ministro de Administraciones Públicas en el Congresos de los Diputados el 2 de noviembre de 2006.
- Publicación de las enmiendas aprobadas por el Senado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 29 de marzo de 2007.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

- Aprobación del texto definitivo de la Ley en Sesión Plenaria nº 228 del Congreso de los Diputados, celebrada el jueves 29 de marzo de 2007.

Cierto es que una vez producida la aprobación de este Estatuto Básico aún le queda a la clase legisladora una ardua labor, tanto en ámbito estatal como en los autonómicos, hasta completar toda una nueva regulación de la función pública de todas las administraciones que componen el entramado burocrático del Estado, Comunidades Autónomas y Administración Local.

Desde la condición de municipalista del autor del estudio, después de casi treinta años al servicio de la Administración Local, no podemos menos que llamar la atención sobre la inquietud que produce el pensar en los efectos que estos cambios legislativos tendrán sobre el empleado público Local. Éste colectivo representa, como luego veremos, un importante porcentaje sobre el total de funcionarios de todas las Administraciones Públicas, y presta sus servicios en el único estadio de la Administración donde la misma no se corresponde con un órgano con funciones legislativas. Desafortunadamente, esta distancia entre el empleado Local y los estamentos legislativos (Comunidad Autónoma y Estado), ha provocado que en no pocas ocasiones la legislación sobre función pública haya puesto su acento, al regular las distintas situaciones, en las problemáticas concretas del personal que presta sus servicios en la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, según quién sea el legislador, quedando el empleado Local relegado a la aplicación directa o supletoria de normas no pensadas para él ni para su problemática concreta.

Esperamos y deseamos que esto no ocurra cuando se produzca el desarrollo legislativo y reglamentario de esta normativa básica. Algo positivo apunta en este sentido la participación de representantes de la FEMP en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas.

Dicho lo anterior, vamos a realizar un breve resumen de los contenidos de Ley

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

7/2007 por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, basándonos en la Exposición de Motivos del mismo.

El contenido, resumidamente, del texto es el siguiente:

PRINCIPIOS GENERALES; DERECHOS BASICOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS; DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS:

En primer lugar se regulan una serie de **principios generales** que serán exigibles a todos los empleados públicos.

Estos principios son los siguientes:

- a) Servicio a los ciudadanos y a los intereses generales.
- b) Igualdad, mérito y capacidad en el acceso y en la promoción profesional.
- c) Sometimiento pleno a la ley y al Derecho.
- d) Igualdad de trato entre mujeres y hombres.
- e) Objetividad, profesionalidad e imparcialidad en el servicio.
- f) Eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos.
- g) Desarrollo y calificación profesional permanente de los empleados públicos.
- h) Transparencia.
- i) Evaluación y responsabilidad en la gestión.
- j) Jerarquía en la atribución, ordenación y desempeño de las funciones y tareas.
- k) Negociación colectiva y participación, a través de los representantes, en la determinación de las condiciones de empleo.
- l) Cooperación entre las Administraciones Públicas en la regulación y gestión del empleo público.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

A continuación se incluye un listado de **derechos básicos** y comunes de los empleados públicos, diferenciando, eso sí, el más específico derecho de los funcionarios de carrera a la inamovilidad en su condición, que no debe contemplarse como un privilegio corporativo sino como la garantía más importante de su imparcialidad.

El Estatuto actualiza ese catálogo de derechos distinguiendo entre los de **carácter individual** y los derechos **colectivos** e incorporando a los más tradicionales otros de reciente reconocimiento, como los relativos a la objetividad y transparencia de los sistemas de evaluación, al respeto de su intimidad personal - especialmente frente al acoso sexual o moral - y a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

Básicamente, son derechos de carácter individual:

1. La inamovilidad (para funcionarios).
2. El desempeño efectivo de las funciones o tareas.
3. La progresión en la carrera y promoción interna, según principios de igualdad, mérito y capacidad.
4. Percibir las retribuciones e indemnizaciones que procedan.
5. Participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la Unidad y ser informado de las tareas a desarrollar.
6. Recibir asistencia jurídica por razón de su actividad.
7. La formación continua.
8. Que sea respetada su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual y laboral.
9. La no discriminación por razón de nacimiento, raza, género, orientación sexual, religión, opinión...
10. La conciliación de la vida personal, laboral y familiar.
11. La libertad de expresión dentro del ordenamiento jurídico.
12. Recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

13. Vacaciones, descansos y permisos.
14. La jubilación.
15. Las prestaciones de la Seguridad Social.
16. La libre asociación profesional.

Por su parte, son derechos de carácter colectivo:

1. La libertad sindical.
2. La negociación colectiva y la participación en la determinación de las condiciones de trabajo.
3. El planteamiento de conflictos colectivos de trabajo.
4. De huelga.
5. De reunión.

Por primera vez se establece en nuestra legislación una regulación general de los **deberes básicos** de los empleados públicos fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico código de conducta. Estas reglas se incluyen en el Estatuto con finalidad pedagógica y orientadora, pero también como límite de las actividades lícitas, cuya infracción puede tener consecuencias disciplinarias. Pues la condición de empleado público no sólo comporta derechos, sino también una especial responsabilidad y obligaciones específicas para con los ciudadanos, la propia Administración y las necesidades del servicio. Este, el servicio público, se asienta sobre un conjunto de valores propios, sobre una específica “cultura” de lo público que, lejos de ser incompatible con las demandas de mayor eficiencia y productividad, es preciso mantener y tutelar hoy como ayer.

En materia de deberes y en concreto en lo relativo a incompatibilidades cabe destacar la propuesta de nueva redacción para el apartado 1 del artículo 16 de la Ley 53/1984, de incompatibilidades:

“No podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad al personal funcionario, al personal eventual y al personal laboral cuando las retribuciones complementarias que tengan derecho a percibir del apartado

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

b) del artículo 24 del presente Estatuto incluyan el factor de incompatibilidad al retribuido por arancel y al personal directivo, incluido el sujeto a relación especial de alta dirección.”

### CLASES DE EMPLEADOS PÚBLICOS:

Sobre esta cuestión tendremos ocasión de extendernos en el apartando correspondiente del presente estudio.

El Estatuto Básico define las clases de empleados públicos -funcionarios de carrera e interinos, personal laboral ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal y personal eventual- regulando la nueva figura del personal directivo, aunque no lo separa como una clase diferenciada, tal y como proponía la Comisión de Expertos, sino como una especie de subclase. De hecho “se cayó” del artículo 8 en la tramitación del Proyecto de Ley en el Senado.

Este personal directivo está llamado a constituir en el futuro un factor decisivo de modernización administrativa, puesto que su gestión profesional se somete a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos. Aunque por fortuna no han faltado en nuestras Administraciones funcionarios y otros servidores públicos dotados de capacidad y formación directiva, conviene avanzar decididamente en el reconocimiento legal de esta clase de personal, como ya sucede en la mayoría de los países vecinos. El I.N.A.P. lleva años formando personal para asumir este tipo de funciones directivas, al igual que otros Institutos Autonómicos de Función Pública.

Por lo que se refiere a los funcionarios, a los que se atribuye en exclusiva y en todas las Administraciones públicas el ejercicio de las funciones que impliquen el ejercicio de potestades públicas y la salvaguarda de los intereses generales, se hace preciso modificar su clasificación actual basada en la titulación exigida para el ingreso, teniendo en cuenta la evolución que ha experimentado en los últimos

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

años nuestro sistema educativo y en previsión, particularmente, del proceso abierto de reordenación de los títulos universitarios. Se ha optado por establecer tres grandes grupos de clasificación, en función de la titulación exigida para el ingreso, divididos a su vez en subgrupos, lo que deberá hacer más fácil la promoción dentro de cada grupo. De este modo, se establece un grupo A que divide en dos subgrupos A1 y A2; un grupo B y un grupo C, dividido en dos subgrupos C1 y C2. En realidad continúa siendo una estructuración en cinco grupos o subgrupos, no tan diferente de la actual, sin perjuicio de que se produzca esa adaptación al sistema educativo moderno.

Por otra parte, el Estatuto refuerza las garantías de transparencia en lo relativo al número y retribuciones del personal eventual y contiene algunas normas para combatir la excesiva tasa de temporalidad en el empleo público que se ha alcanzado en algunas Administraciones y sectores, normas estas que desafortunadamente consideramos que no son todo lo eficaces que era deseable, como luego veremos con detenimiento.

En cualquier caso, por lo que se refiere a la ordenación del empleo público así como al sistema de estructuración del mismo en cuerpos, escalas, clases o categorías y a los instrumentos de clasificación de los puestos de trabajo, el Estatuto Básico pretende ser escrupulosamente respetuoso con las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, así como con la autonomía organizativa de éstas y de las Administraciones locales.

Sobre la base de unos principios y orientaciones muy flexibles, la ley remite a las leyes de desarrollo y a los órganos de gobierno correspondientes el conjunto de decisiones que habrán de configurar el empleo público en cada Administración.

### ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO:

En materia de acceso al empleo público, ha sido preocupación esencial

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

garantizar, en la mayor medida posible, la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como la transparencia de los procesos selectivos y su agilidad, sin que esto último menoscabe la objetividad de la selección.

Ello no es incompatible con unas mayores posibilidades de apertura de nuestro empleo público a ciudadanos que carezcan de la nacionalidad española, en aplicación del Derecho comunitario o por razones de interés general, ni con la necesaria adopción de medidas positivas para promover el acceso de personas con discapacidad.

En particular se hace hincapié en las garantías de imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, para asegurar su independencia en el ejercicio de las potestades que les corresponden y de ahí que, como es regla en otros ordenamientos, se establezcan determinados límites a su composición (se excluyen los cargos políticos). A ello se añade el criterio favorable a la paridad de género, en coherencia con la mayor preocupación actual de nuestro ordenamiento por garantizar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

En síntesis, los principios en el acceso al empleo público son:

Transparencia en la gestión del proceso.

Imparcialidad y profesionalidad de los órganos de selección.

Correlación entre el contenido de los procesos selectivos y las tareas a desarrollar.

Eficacia, eficiencia y agilidad en los procesos de selección.

Constituyen novedades reseñables las siguientes:

En cuanto a los sistemas selectivos:

- Funcionarios: oposición y concurso-oposición. Sólo mediante Ley podrá consistir en Concurso.



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

- Laborales: oposición, concurso-oposición y concurso.

Por lo que se refiere a renuncia de aspirantes aprobados o producción de nuevas vacantes:

- El órgano convocante podrá requerir al órgano de selección la relación de los aspirantes que sigan a los aprobados, a efectos de su posible nombramiento como funcionarios de carrera.

En lo relativo a la oferta de empleo público:

- Obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos.

A lo largo de este estudio veremos cuáles han sido hasta ahora los problemas en el acceso al empleo público Local y como muchos de ellos no han sido solucionados por el Estatuto Básico pese a su declaración de intenciones en este aspecto.

### CARRERA ADMINISTRATIVA:

Criterios semejantes de modernización, esenciales para mantener el mayor grado de profesionalidad de nuestro empleo público, se han de aplicar también a la carrera de los funcionarios y a la provisión de los puestos de trabajo.

Pero además, en estas materias es preciso introducir alguna otra reforma que pretende mejorar la eficacia del sistema y los estímulos y expectativas de los funcionarios. Efectivamente, la ausencia o las grandes dificultades para promocionar profesionalmente ha sido en muchas ocasiones causa de frustración para buenos funcionarios. Esta reflexión debe hacerse no desde la perspectiva los grandes Ayuntamientos o Diputaciones, donde la existencia de un número elevado de puestos de trabajo mantiene siempre abierta la posibilidad de promocionar en prácticamente todas

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

las categorías, sino desde la realidad de las pequeñas organizaciones, en las que estas posibilidades, al menos con el sistema existente hasta ahora, eran mínimas o nulas.

Sin imponerlo a todas las Administraciones Públicas, el Estatuto Básico permite que se configuren modelos de carrera horizontal, desvinculada de los cambios de puesto de trabajo y basada en el desarrollo de las competencias y en el rendimiento. Esta herramienta, bien desarrollada puede constituir un elemento de estímulo profesional de gran trascendencia para los gestores de los Recursos Humanos. Básicamente estamos hablando de la capacidad de promocionar a través de la mejora en la cualificación y los resultados, sin necesidad de abandonar el puesto que se viene desempeñando.

De esta manera podrá reducirse la inflación orgánica y la excesiva movilidad voluntaria del personal, que ha acabado por caracterizar al modelo en vigor, ya que concentra todas las oportunidades de carrera en el desempeño sucesivo de puestos de trabajo. Ello no obstante, el Estatuto permite también continuar con esta modalidad de carrera en aquellas Administraciones o áreas del empleo público en que se considere conveniente y adoptar otras que combinen elementos de carrera horizontal y vertical.

Efectivamente en administraciones medias, la combinación de ambos sistemas de promoción puede facilitar el diseño, junto con la representación sindical, de sistemas de promoción que lleguen a todos los puestos de la organización y que combinen los intereses profesionales de los funcionarios y los de estabilidad en determinados destinos de la Administración.

### LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO:

Esta nueva herramienta puede constituir, si es objeto de una buena regulación de desarrollo y de una correcta aplicación, uno de los pilares básicos para alcanzar en la Administración principios de justicia retributiva dentro del actual sistema basado en el

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

puesto de trabajo. Esto es, puede ser el elemento corrector de la rigidez del sistema, en función del rendimiento y ser la pieza de cierre que garantice a la Administración la colocación de los mejores efectivos en cada puesto.

Este elemento fundamental de la nueva regulación, supone que las Administraciones públicas deberán establecer a través de procedimientos fundados en los principios de igualdad, objetividad y transparencia un sistema para la evaluación del desempeño de los empleados públicos.

La evaluación periódica deberá tenerse en cuenta a efectos de la promoción en la carrera, la provisión y el mantenimiento en los puestos de trabajo y para la determinación de una parte de las retribuciones complementarias, vinculadas precisamente a la productividad o al rendimiento.

Este instrumento para complementar las retribuciones establecido de forma objetiva permitirá, como decíamos, corregir la rigidez del sistema retributivo por puesto. Este sistema retributivo permite garantizar la equidad **interna** del sistema. La **externa** se puede lograr a través de acuerdos a nivel de Comunidad Autónoma. En este sentido, en una zona como el País Vasco, el ARCEPAFE<sup>1</sup> (que nació en el año 1980) fue un importante instrumento de homologación interadministrativa. Hoy el Estatuto permite el establecimiento de negociaciones y por lo tanto de acuerdos de ámbito autonómico.

Pero será esta evaluación del desempeño el instrumento que bien utilizado garantice la equidad **individual** del sistema retributivo vinculado al puesto.

Generalizando algunas experiencias que ya existen en el ámbito de nuestras Administraciones Públicas, se introduce así un factor de motivación personal y de control interno, que es común a las reformas del empleo público que se

---

<sup>1</sup> Acuerdo Regulador de las Condiciones de Empleo del Personal al Servicio de la Administración Local y Foral de Euskadi.

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

han adoptado o se están articulando en el ámbito europeo.

Es obvio, en efecto, que las oportunidades de promoción y, en alguna medida, las recompensas que corresponden a cada empleado público han de relacionarse con la manera en que realiza sus funciones en atención a los objetivos de la organización, pues resulta injusto y contrario a la eficiencia que se dispense el mismo trato a todos los empleados, cualquiera que sea su rendimiento y su actitud ante el servicio (equidad individual).

El otro lado de la moneda viene dado por el hecho de que la continuidad misma del funcionario en su puesto de trabajo alcanzado por concurso se ha de hacer depender de la evaluación positiva de su desempeño, pues hoy resulta ya socialmente inaceptable que se consoliden con carácter vitalicio derechos y posiciones profesionales por aquellos que, eventualmente, no atiendan satisfactoriamente a sus responsabilidades.

## PROMOCION INTERNA Y MOVILIDAD FUNCIONAL, GEOGRÁFICA E INTERADMINISTRATIVA:

Resulta necesario, para favorecer un correcto clima de motivación profesional, facilitar la promoción interna de todos los empleados que adquieran las competencias y requisitos necesarios para progresar en su carrera, desde los niveles inferiores a los superiores, de manera que no se limiten las oportunidades de quienes tienen interés y deseo de alcanzar con su dedicación y esfuerzo las mayores responsabilidades.

También se han de establecer instrumentos de colaboración que faciliten la movilidad voluntaria de los funcionarios entre distintas Administraciones, lo que constituye una justa y extendida reivindicación de los empleados públicos.

Por otra parte, es preciso flexibilizar las reglas de movilidad funcional y, en su caso, geográfica del personal por necesidades del servicio, con las oportunas garantías y

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

compensaciones cuando procedan.

A todas estas necesidades responden determinados preceptos de la nueva Ley.

## SISTEMA DE RETRIBUCIONES:

La nueva Ley introduce importantes modificaciones en el sistema retributivo de los funcionarios públicos, si bien se encuentra pendiente de desarrollo, al igual que otros importantes apartados de la Ley que aún no han cobrado vigencia.

En síntesis los principios son los siguientes:

Competencia del Estado para establecer porcentajes máximos de aumento de la masa salarial global (previa consulta a las Comunidades Autónomas y Administración Local.)

Las retribuciones básicas y el incremento global de las retribuciones complementarias se fijan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La estructura de las retribuciones complementarias se establece por Ley Estatal o autonómica.

Las pagas extraordinarias incluyen las retribuciones complementarias fijas.

Retribuciones del personal laboral: Negociación colectiva, respetando su régimen jurídico y los límites de las Leyes de Presupuestos.

De este modo, el Estado, a través de las Leyes de Presupuestos Generales, debe mantener las competencias que le permitan ejercer un control sobre el gasto de personal, que es un componente esencial del gasto público y, por ende, de la Hacienda General.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Se da cumplimiento así a la reiterada doctrina establecida al efecto por el Tribunal Constitucional.

Pero ello no obsta al reconocimiento de una mayor autonomía en la determinación de una parte de las retribuciones, las de carácter complementario, que pueden variar legítimamente en unas y otras Administraciones, como ya sucede hoy en día en la práctica, a través de valoraciones de puestos o de revisiones de las mismas al amparo del propio texto de la Ley de Presupuestos que autoriza adecuaciones retributivas puntuales.

Antes bien, la flexibilidad con que se regula la carrera de los funcionarios públicos en el Estatuto Básico implica un margen de libre decisión para que tanto las leyes de Función Pública de la Administración General del Estado como las de las Comunidades Autónomas adapten el sistema retributivo a la modalidad de carrera por la que opten en cada caso.

En coherencia con ello, las retribuciones complementarias podrán vincularse al grado, nivel o categoría alcanzado en la carrera, a las características del puesto de trabajo que se desempeña y al rendimiento, iniciativa, interés o esfuerzo aplicado al desempeño (lo que hasta ahora venía siendo el grado consolidado -factor subjetivo del complemento de destino-, el complemento específico del puesto desempeñado y el complemento de productividad, en su caso). Sin embargo, la novedad es que el Estatuto no cierra el número y clase de factores a tener en cuenta al fijar las retribuciones complementarias.

Además, el Estatuto satisface una antigua reivindicación de los funcionarios determinando que la cuantía de las pagas extraordinarias comprenda una mensualidad completa de las retribuciones básicas y de las complementarias de carácter fijo, derecho que ya disfrutaban hoy en muchos casos los empleados con contrato laboral. El

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

acercamiento se había iniciado hace años a través del incremento del importe del complemento de destino en las distintas pagas y una vez completado este con la actual incorporación paulatina del específico.

Lo cierto es que en este caso, como en muchos otros, la negociación colectiva ha provocado que la Ley vaya por detrás de la realidad.

### SITUACIONES ADMINISTRATIVAS:

En materia de situaciones administrativas, el nuevo texto legal simplifica y reordena la regulación actual estableciendo un conjunto de reglas comunes para todos los funcionarios de carrera.

Sin embargo reconoce la posibilidad de que, por ley de las Comunidades Autónomas, se puedan introducir supuestos distintos conforme a sus necesidades.

A continuación haremos referencia a algunas novedades:

Por lo que se refiere a los servicios especiales, simplifica el listado de supuestos:

- Miembros del Gobierno.
- Nombrados para puestos asimilados en rango a altos cargos.
- Diputado o Senador.
- Miembros de las Asambleas legislativas si perciben retribuciones periódicas.
- Cargos electivos retribuidos y de dedicación exclusiva en las Corporaciones Locales.
- Órganos superiores y directivos municipales y miembros de los órganos locales para el conocimiento y la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.
- Personal eventual.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

- Servicio en organizaciones internacionales o misión superior a 6 meses en las mismas o adscritos a programas de cooperación internacional.
- Asesores de los Grupos Parlamentarios.

En cuanto al personal en situación de servicio en otras administraciones públicas:

- El personal laboral fijo transferido: queda vinculado contractualmente con la Administración de destino quien se subrogará en los derechos y obligaciones del contrato anterior.

Por lo que se refiere a la excedencia:

Voluntaria por interés particular:

- Servicios previos de 5 años anteriores. Por Ley estatal o autonómica podrá establecerse una duración menor, así como los períodos mínimos de permanencia.
- Subordinada a las necesidades del servicio.
- Para el personal laboral, según Convenio.

Por agrupación familiar:

- No son necesarios servicios previos ni tiene limitaciones temporales.

Por cuidado de familiares y por razón de violencia de género:

- Idéntico tratamiento que el supuesto anterior.

En cuanto a la suspensión de funciones:

- Pérdida del Puesto de trabajo cuando exceda de 6 meses.
- No podrá prestar servicios en la Administración Pública ni en el sector público.



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## NEGOCIACION COLECTIVA:

De acuerdo con las recomendaciones de los expertos se ha hecho un importante esfuerzo en esta materia para clarificar los principios, el contenido, los efectos y los límites de la negociación colectiva y para mejorar su articulación, a la vista de la experiencia de los últimos años y de la doctrina legal establecida por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo.

El Estatuto recalca los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad de la negociación, buena fe, publicidad y transparencia que han de presidir la negociación.

Introduce novedades en orden a la estructura de la negociación colectiva mediante la creación de una Mesa General de las Administraciones Públicas, en la que estén representadas todas ellas, para negociar los proyectos de legislación básica y otras cuestiones de interés general.

También aborda una cuestión que de hecho en el País Vasco se venía dando desde los primeros Ayuntamientos democráticos, legitimando la negociación colectiva en ámbitos supramunicipales (Federaciones de Municipios a nivel de la Comunidad Autónoma).

Por último, la Ley da un nuevo paso hacia lo que ya era práctica habitual (aunque guardando las formas), permitiendo negociar en una misma Mesa las condiciones de empleo comunes al personal funcionario y al personal laboral.

Por otro lado, trata de definir con mayor precisión que la legislación hasta ahora vigente, las materias que han de ser objeto de negociación y las que quedan excluidas de la misma.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

También clarifica los efectos jurídicos de los Pactos y Acuerdos, en particular cuando versan sobre materias que han de ser reguladas por ley, supuesto en el que el órgano de gobierno competente queda vinculado a presentar el proyecto de ley correspondiente; o cuando pueden sustituir lo dispuesto por normas reglamentarias o por otras decisiones de los órganos de gobierno o administrativos, supuesto en que tienen eficacia directa, en su caso, tras su aprobación o ratificación.

Asimismo se precisa la solución legal aplicable para el caso de que no se alcance el acuerdo en la negociación colectiva.

En fin, se regula la vigencia de los Pactos y Acuerdos, que sólo pueden ser válidamente incumplidos por la Administración por causa excepcional y grave de interés público, derivada de circunstancias imprevistas cuando se firmaron.

La Ley recoge también la regulación vigente en materia de representación del personal funcionario y el régimen electoral correspondiente.

Se incorporan a ella algunas mejoras técnicas y se reduce en algunos aspectos el contenido de la legislación básica, pero sin desconocer la competencia que al Estado corresponde para regular estos aspectos intrínsecamente vinculados al ejercicio de los derechos sindicales.

### MEDIACIÓN Y ARBITRAJE:

Se establece la posibilidad de acudir a medios extrajudiciales de solución de los conflictos colectivos que puedan surgir en la interpretación y aplicación de los Pactos y Acuerdos, ya sea la mediación, obligatoria a instancia de una de las partes, o el arbitraje voluntario.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## REGIMEN DISCIPLINARIO:

En cuanto al régimen disciplinario, el Estatuto, de conformidad con su carácter básico, se limita a ordenar los principios a que debe someterse el ejercicio de esta potestad pública respecto de los empleados públicos y tipificar las infracciones muy graves.

Son principios generales del régimen disciplinario, de aplicación a todos los empleados:

- Legalidad y tipicidad o de predeterminación normativa y de convenios colectivos (personal laboral).
- Irretroactividad de las sanciones no favorables y retroactividad de las favorables.
- “Non bis in ídem”.
- Proporcionalidad.
- Culpabilidad y presunción de inocencia.

Son novedades en cuanto a las faltas disciplinarias muy graves:

- El deber de fidelidad a la Constitución se sustituye por el deber de respeto, que se extiende a los Estatutos de Autonomía.
- La desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que constituyan infracción manifiesta del Ordenamiento Jurídico.
- La prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro.
- La incomparecencia injustificada en las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

En cuanto al régimen general disciplinario y a la definición del resto de las faltas:

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

- Incurren en la misma responsabilidad que los autores los inductores y encubridores.
- Otras muy graves: Las tipificadas en Ley estatal o autonómica.
- Faltas graves y leves: Las tipificadas en Ley estatal o autonómicas, o en Convenios colectivos para el personal laboral, atendiendo a:
  - Grado de vulneración de la legalidad.
  - Gravedad de los daños.
  - Descrédito para la imagen pública de la Administración.

También amplía el abanico de posibles sanciones:

- Separación del servicio, despido disciplinario.
- Suspensión de empleo y sueldo hasta 6 años.
- Traslado forzoso sin derecho a indemnización.
- Prohibición temporal de participar en procedimientos de provisión de puestos.
- Demérito a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.
- Apercibimiento.
- Cualquier otra que se establezca por Ley.

Graduación:

- Intencionalidad, descuido o negligencia, daño al interés público, reiteración o reincidencia y grado de participación.

Por lo demás se remite ampliamente a la legislación que, en su desarrollo, dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.

## ORGANOS DE COOPERACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES:

Como consecuencia de toda la filosofía que informa el Estatuto, en su capítulo final se establecen los órganos e instrumentos de cooperación entre las Administraciones públicas que, sin merma de su respectiva autonomía, se consideran

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

esenciales para garantizar la coherencia y comunicación del sistema de empleo público en su conjunto.

Se ha optado en este caso por suprimir el Consejo Superior de la Función Pública, dada la escasa operatividad que ha tenido este órgano y porque las funciones de que fue dotado hace más de veinte años han sido ya sustituidas en la práctica por la actividad de los órganos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y por las Mesas de Negociación y otras vías de participación de las organizaciones sindicales.

En la Conferencia Sectorial correspondiente y en la Comisión de Coordinación del Empleo Público se prevé la presencia de una representación de la Administración Local que hasta ahora ha sido una gran olvidada en todos estos procesos.

La mayor autonomía de que cada Administración debe disponer para la ordenación y gestión de su personal, en los términos del Estatuto, ha de ser complementada por una cooperación más intensa entre todas ellas, al efecto de resolver los numerosos problemas comunes en beneficio de los ciudadanos y del conjunto de los empleados públicos.

Hasta aquí hemos hecho un breve recorrido por lo que constituye básicamente el esqueleto del Estatuto y sus principales novedades, que quizá no sean todas las que muchos desearían.

En todo caso, el Estatuto Básico del Empleado Público es solo un primer paso de un largo camino a recorrer.

Tras el desarrollo del sistema de Autonomías previsto por la Constitución y tras la consolidación de la autonomía para la gestión de sus intereses conferida en el mismo

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

texto a las Administraciones locales, nos encontramos con un panorama de amplísima descentralización administrativa y política que no puede responder ya a una simple extensión del sistema de función pública establecido para la Administración del Estado a las demás administraciones públicas.

De hecho, la Ley del 64 era una Ley para la Administración el Estado, y se aplicaba de forma supletoria a la Administración Local.

La Ley 30/84 también se redactó en gran medida pensando en la administración central. Pese a ello, muchas de las leyes de función pública de las distintas Comunidades Autónomas no han sido sino un plagio, en mayor o menor medida de la legislación del Estado para aplicación a su administración.

Muchas de estas Leyes Autonómicas no han prestado atención alguna a los empleados de la Administración Local, lo que ha traído como consecuencia la continuidad de la aplicación supletoria de la legislación prevista para la Administración del Estado a la Local.

Hoy la Administración del Estado ha perdido gran parte de sus efectivos y es la Administración Autonómica la más numerosa, sin perjuicio del espectacular aumento que ha experimentado la Administración Local.

Ante este nuevo panorama, el legislador es consciente de que la densidad de la legislación básica actual debe verse reducida, con el fin de que cada Administración pueda configurar su propia política de personal, sin perjuicio de la existencia de unos elementos de cohesión y coordinación mínimos.

El establecimiento de espacios de mayor autonomía organizativa dará capacidad a las Administraciones para adaptarse mejor a la pluralidad de servicios que presta (evidentemente no tienen nada en común los servicios burocráticos de la

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Administración del Estado con los Servicios Sociales o Culturales de los Ayuntamientos). El dinamismo de unos y otros es radicalmente distinto y requiere de la dotación de instrumentos distintos para la gestión de estos servicios y de sus Recursos Humanos.

En este contexto, serán el legislador estatal y los autonómicos quienes, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán aprobar sus leyes de función pública así como las normas de aplicación a la Administración Local, siempre con respeto a la autonomía organizativa de estas últimas.

Vemos por tanto cómo se abre a partir de aquí un largo trabajo de producción normativa hasta que pueda darse por concluido el proceso de modernización de la Función Pública de las distintas administraciones que operan a lo largo de todo el Estado Español.

No obstante, esta norma marca un principio sin el cual no podrían darse los siguientes pasos.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## II.- Notas acerca de las principales características del empleo público en los primeros años de democracia en los Ayuntamientos y su evolución:

### 1. Establecimiento de nuevos servicios y ampliación del personal.

Durante el Régimen de Franco, la normativa Local venía constituida por la Ley de Régimen Local del año 1955 y sus reglamentos de desarrollo.<sup>2</sup>

Esta etapa se caracterizó por la designación de Alcaldes a través de los órganos periféricos del Gobierno de la Nación y por unos controles absolutos de la actividad municipal a través del Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales.

A partir de las elecciones municipales del año 1979, celebradas el 3 de abril, cuyos Ayuntamientos se constituyen el 19 de ese mismo mes, se produjo una importante transformación en el papel de estas Administraciones en España. Existía la sensación de que todo estaba por hacerse. Los nuevos Alcaldes y Concejales trataban de reinventar la imagen de los Consistorios como Administración más cercana al ciudadano.

Muy pronto, la Administración Local comenzó a asumir infinidad de servicios que hasta entonces no habían prestado.<sup>3</sup>

Paralelamente, y como no podía ser de otro modo, se produjo una importantísima incorporación de efectivos para la prestación de estos nuevos servicios.

El anterior sistema de controles se desmontó a través de sucesivas normas, como

---

<sup>2</sup> SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL. Iustel, Madrid, 1ª Edición, 2004, págs.620 y 623.

<sup>3</sup> VILLANUEVA PUERTOLLANO, Ricardo y otros, AYUNTAMIENTO Y CIUDADANO, Ayuntamiento de Santurtzi, Bilbao, 1998.

---



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

fueron el R.D. 1710/1979 de 16 de junio, y la Ley 40/1981, de 28 de octubre.

Se hacía cada vez más necesaria una nueva regulación del Régimen Local que fijara definitivamente las reglas de juego.

Para cuando la Ley de Bases de Régimen Local estableció las competencias municipales y servicios mínimos a prestar, en sus artículos 25 y 26<sup>4</sup>, eran ya muchos

---

<sup>4</sup> Artículo 25. 1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. 2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Seguridad en lugares públicos. b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. c) Protección civil, prevención y extinción de incendios. d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales. e) Patrimonio histórico-artístico. f) Protección del medio ambiente. g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores. h) Protección de la salubridad pública. i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud. j) Cementerios y servicios funerarios. k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. ll) Transporte público de viajeros. m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo. n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria. 3. Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2. Artículo 26. 1. Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: En todos los Municipios: Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. b) En los Municipios con población superior a 5.000 "habitantes-equivalentes," además: *(Apartado 1. redactado según los criterios establecidos en el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre)*. Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. c) En los Municipios con población superior a 20.000 "habitantes-equivalentes", además: Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. *(Redactada esta letra c) conforme al Real Decreto-*

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

los asumidos al margen de estas previsiones, y que, en todo caso, encontraban su amparo en el punto primero del citado artículo 25 de esta norma básica, que consagró el principio de *capacidad general del Ayuntamiento*<sup>5</sup>.

De este modo, aún cuando algún pronunciamiento judicial ha querido ver en estos servicios obligatorios un criterio delimitador de las funciones o servicios permanentes en la Administración Local a la hora de determinar la temporalidad o no de un contrato de trabajo, lo cierto es que las resoluciones mayoritarias reflejan la realidad de las Corporaciones en cuanto que constatan la existencia de servicios prestados con carácter permanente por las mismas al margen de los listados contenidos en las precitadas normas.<sup>6</sup>

---

Ley 7/1996, de 7 de junio).d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes-equivalentes, además: Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.2. Los Municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el número anterior cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento.3. La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley.4. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 40, las Comunidades Autónomas podrán cooperar con las Diputaciones Provinciales, bajo las formas y en los términos previstos en esta Ley, en la garantía del desempeño de las funciones públicas a que se refiere el apartado anterior. Asimismo, en las condiciones indicadas, las Diputaciones Provinciales podrán cooperar con los entes comarcales en el marco de la legislación autonómica correspondiente. (Apartado adicionado por la Ley 10/1993, de 21 de abril).

<sup>5</sup> SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, Principios de Derecho Administrativo General. Iustel, Madrid, 1ª Edición, 2004, Págs .641 y 642.

<sup>6</sup>

TSJ Galicia	Social	25/09/2008	JUR\2008\360726
Tribunal Supremo	Social	21/07/2008	RJ\2008\6611
TSJ Galicia	Social	07/07/2008	JUR\2008\233232
TSJ Valencia	Social	15/07/2005	AS\2005\2411
TSJ Cast-León, Bur	Social	15/02/2005	AS\2005\595
Tribunal Supremo	Social	30/04/2001	RJ\2001\4613

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

En igual sentido se ha pronunciado algún autor<sup>7</sup>, al señalar que “A fin de determinar si la actividad desarrollada tiene naturaleza permanente o temporal hay que tener en cuenta los artículos 25 y 26 de la LBRL...cabe presumir que cuando una actividad se enmarca dentro de las descritas será de naturaleza permanente...la ecuación inversa no nos da un resultado exacto. Es decir, del hecho de que un determinado servicio no esté entre los relacionados en el precepto no se desprende su naturaleza temporal.”

El mismo problema se reproduce, con identidad de razón, a la hora de interpretar el artículo 15 de la Ley 30/1984 de Medidas de Reforma de la Función Pública<sup>8</sup>, aún

---

Tribunal Supremo Social 02/06/2000 RJ\2000\6890

<sup>7</sup> SALA FRANCO, Tomás y ALTÉS TÁRREGA, Juan Antonio, “La contratación de personal laboral en la Administración Local”. Revista de Estudios locales, num. 112/2008. Julio-Agosto, BIB 2008\2640, THOMSON ARANZADI., Pág. 75.

<sup>8</sup> Artículo quince. Relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado. 1. Las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto en los términos siguientes: a) Las relaciones comprenderán, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario de cada Centro gestor, el número y las características de los que puedan ser ocupados por personal eventual así como los de aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral. b) Las Relaciones de Puestos de Trabajo indicarán, en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los mismos; los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral. (Apartado modificado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social). c) Con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos así como los de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos. Se exceptúan de la regla anterior y podrán desempeñarse por personal laboral: - los puestos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo; - los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos; - los

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

vigente, por lo que se refiere a la falta de necesidad de inclusión en las Relaciones de Puestos de Trabajo y plantillas de aquellos puestos y plazas respectivamente de carácter “no permanente”. Los Tribunales de Justicia han tenido ocasión de resolver algún supuesto significativo en relación con esta materia, como era la pretensión del Ayuntamiento de Burgos de considerar temporal un puesto de Ingeniero responsable de la Brigada de Obras Municipal, entre otros.<sup>9</sup>

---

puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores; - los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño, - los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares, y - los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo. (Guión añadido por Ley 42/1994, de 30 de diciembre) Asimismo, los Organismos Públicos de Investigación podrán contratar personal laboral en los términos previstos en el artículo 17 de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica. d) La creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo se realizará a través de las Relaciones de Puestos de Trabajo. e) Corresponde a los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda la aprobación conjunta de las Relaciones de Puestos de Trabajo, excepto la asignación inicial de los complementos de destino y específico, que corresponde al Gobierno. f) La provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requerirán que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones. Este requisito no será preciso cuando se trate de realizar tareas de carácter no permanente mediante contratos de trabajo de duración determinada y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones.

<sup>9</sup> Sobre confección RPT, puestos permanentes o no y de personal laboral o funcionario:

Tribunal Supremo	Contenc.-Admvo.	20/06/2008	RJ\2008\6483
Tribunal Supremo	Contenc.-Admvo.	01/09/2007	RJ\2007\7925
TSJ Galicia	Contenc.-Admvo.	23/11/2005	JUR\2006\86566
Tribunal Supremo	Contenc.-Admvo.	19/10/2005	RJ\2005\8265
TSJ Madrid	Contenc.-Admvo.	09/02/2005	JUR\2006\201022
Tribunal Supremo	Contenc.-Admvo.	02/09/2004	RJ\2004\5919
TSJ Navarra	Contenc.-Admvo.	04/11/2003	JUR\2004\108541

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Más aún, desde la entrada en vigor del nuevo Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, esta cuestión se ha extendido desde la contratación laboral temporal hasta el nombramiento de funcionarios interinos. Efectivamente, la nueva regulación, contenida en su artículo 10<sup>10</sup> establece como novedad frente a la normativa precedente la posibilidad de nombrar funcionarios interinos para la ejecución de programas de carácter temporal y para atender el exceso o acumulación de tareas. Esto es, el nombramiento de funcionarios interinos sin la necesidad de existencia de vacante dotada de consignación presupuestaria.

En ningún modo es nuestro propósito, desde estas líneas, criticar la actitud de los

---

TSJ Navarra	Contenc.-Admvo.	20/09/2002	RJCA\2002\1060
TSJ Valencia	Contenc.-Admvo.	04/07/2002	JUR\2004\16874
Tribunal Constitucional	Pleno	14/02/2002	RTC\2002\37
TSJ Andalucía, Sev.	Contenc.-Admvo.	11/02/2002	JUR\2002\148573
TSJ Cast.-Mancha	Contenc.-Admvo.	10/02/2001	JUR\2001\124562
TSJ Canarias, LPal.	Contenc.-Admvo.	18/09/2000	JUR\2001\17515
TSJ Valencia	Contenc.-Admvo.	25/04/2000	JUR\2001\35384
Tribunal Supremo	Contenc.-Admvo.	12/12/1997	RJ\1997\9587
TSJ La Rioja	Contenc.-Admvo.	31/07/1996	RJCA\1996\1972

---

<sup>10</sup> Artículo 10. Funcionarios interinos. 1. Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias: a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera. b) La sustitución transitoria de los titulares. c) La ejecución de programas de carácter temporal. d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses. 2. La selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. 3. El cese de los funcionarios interinos se producirá, además de por las causas previstas en el artículo 63, cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento. 4. En el supuesto previsto en la letra a) del apartado 1 de este artículo, las plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos deberán incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización. 5. A los funcionarios interinos les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

ediles municipales. Muy al contrario, es su deber público es tratar de prestar cuantos más y mejores servicios al ciudadano sea posible.

Ahora bien, lo que sí merece todos los reproches es la caótica política de gestión de los recursos humanos necesarios para la prestación de esos servicios públicos municipales, como veremos a lo largo de este estudio.

Como conclusiones de este apartado podemos señalar lo siguiente:

**No existe, pese a las determinaciones de los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, una estructura homogénea de los servicios prestados por las Corporaciones Locales modulados en función de la población de las mismas.**

**Por el contrario, el juego del principio de autonomía Local consagrado por la Constitución Española, unido a la figura de la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas y con amparo en la Ley de Bases citada, ha llevado a la situación actual por la que cada municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.**

**En consecuencia, la organización de cada Administración Local es peculiar y diferente de cualquier otra, no existiendo parámetros comunes para definir sus estructuras organizativas y en consecuencia sus necesidades concretas de recursos humanos a la hora de confeccionar sus Plantillas y Relaciones de Puestos de Trabajo.**

**En definitiva esto es un importante hándicap a la hora de ejercer un correcto control sobre estos instrumentos de organización. No obstante, es evidente**

---

# **Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local**

---

que tanto la autonomía Local como las facultades de autoorganización tienen sus límites en el elenco de normas jurídicas que los Ayuntamientos y Diputaciones deben respetar y cumplir al tomar sus decisiones, y por lo tanto, son susceptibles de controles, tanto administrativos como jurisdiccionales.

Sin embargo, afirmado esto, es obligado reconocer que hasta ahora no han funcionado correctamente al menos por lo que se refiere al empleo público Local.

## **2. Criterios de clasificación: Laboral – Funcionario. Evolución hasta el E.B.E.P.**

Durante esos años de configuración de la nueva Administración Local se produjo una importante deriva hacia la “laboralización” del empleo público Local que ha llegado hasta nuestros días.

Son varias las razones que se pueden apuntar como causantes de esta opción por parte del empleador Local.

Así, algunos autores<sup>11</sup> entienden que la contratación laboral se ha empleado como una vertiente más del fenómeno denominado “huida del derecho administrativo” con la falsa justificación de una supuesta mejor administración del personal. En esta línea, señala el Profesor GIL PLANA que “el excesivo peso del personal laboral en las Entidades locales es un elemento no deseable si se quiere una Administración eficaz y eficiente que garantice los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, pues es de todos conocido que la contratación laboral de empleados públicos ha sido el instrumento utilizado, so pretexto de una pretendida mejor gestión de los recursos humanos, para huir del Derecho Público y buscar una relativización,

---

<sup>11</sup> GIL PLANA, Juan, “La selección del personal laboral de las Administraciones locales”. Revista de Estudios locales, num. 112/2008. Julio-Agosto, BIB 2008\2639, THOMSON ARANZADI., Págs. 11 y 12.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

cuando no desaparición, de los principios de igualdad, mérito y capacidad en la selección de los empleados públicos, muchas veces aduciendo que era una contratación temporal luego convertida en indefinida no fija de plantilla o en fija de plantilla, a través de conocidos procesos de consolidación de empleo precario o de funcionarización, en los que se han matizado los principios que deben regir el ingreso al empleo público”.

Lo cierto es que las palabras del Profesor resumen con total acierto el gran problema del empleo público Local y, de paso, ponen de manifiesto la falta, o al menos la ineficacia de los controles de la actuación de las administraciones locales en materia de selección de personal, o si se quiere, de gestión de los recursos humanos en toda su extensión.

Según señala el Profesor SANTAMARÍA PASTOR<sup>12</sup> “este problema (dualidad funcionarios públicos y trabajadores) no se planteaba, de hecho, antes de la LMRFP, por cuanto, aún cuando la legislación contemplaba la posibilidad de contratación laboral, su utilización se hallaba limitada a la prestación de actividades manuales;...su conversión en un régimen normal por la LMRFP fue uno de los motivos en los que se basó el recurso de inconstitucionalidad que se interpuso contra la misma...”

Más adelante, en los distintos apartados de este estudio tendremos tiempo de reflexionar sobre algunas de las cuestiones que el Profesor GIL PLANA pone sobre la mesa en el párrafo precitado, como son la consolidación de empleo o la funcionarización. También hablaremos ampliamente de la perniciosa figura del trabajador “indefinido no fijo de plantilla” y de las transformaciones de éste en personal estable, vía norma convencional o incluso vía legislación (actual normativa autonómica gallega), además de la clásica (no por ello admirable) de la consolidación de empleo precario.

---

<sup>12</sup> SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, Principios de Derecho Administrativo General. Iustel,

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Continuando con la aproximación a las causas de la importante laborización de las plantillas municipales, junto a la idea antes expuesta de huida del derecho administrativo, puede sumarse como coadyuvante el rechazo que durante las primeras legislaturas causaba a muchos ediles la figura del “funcionario Local”, al que se asimilaba al régimen político precedente y se le concebía como una prolongación del mismo. Evidentemente esta simplificación era totalmente injusta, pero unida a un mayor conocimiento de la relación laboral, en muchos casos por antecedentes de actividades sindicales de los nuevos regidores locales, provocaron que se impusiera la laborización en el empleo público Local como veremos con cifras recientes.

Otros autores consideran que ha contribuido a esta laborización una incorrecta aplicación de las normas sobre contratación de personal laboral en las Corporaciones Locales<sup>13</sup>. En este sentido, PÉREZ LUQUE entiende que la aplicación del artículo 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública a la Administración Local es incorrecta, toda vez que este precepto no es básico y el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, regula esta materia para los Ayuntamientos en su artículo 175<sup>14</sup>. De este modo opina el autor que “la laborización realizada ha sido al margen de la legalidad y excesiva”.

---

Madrid, 1ª Edición, 2004, págs.752 y 753.

<sup>13</sup> PEREZ LUQUE, Antonio, La selección del personal permanente de las Corporaciones Locales. EL CONSULTOR, Madrid, 2001, págs. 672 y 673.

<sup>14</sup> Artículo 175. 1. Se integrarán en la clase de personal de oficios, los funcionarios que realicen tareas de carácter predominantemente manual, en los diversos sectores de actuación de las Corporaciones Locales, referidas a un determinado oficio, industria o arte.2. Se clasificarán, dentro de cada oficio, industria o arte, en encargado, maestro, oficial, ayudante y operario, según el grado de responsabilidad o de especialización, y siendo necesario, en todo caso, poseer la titulación exigida para el ingreso, conforme a lo dispuesto por la legislación básica de función pública.3. **Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de que estas tareas no tengan la consideración de funciones públicas a que se refiere el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.**

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Partiendo de la tesis de este autor, únicamente el personal llamado a realizar funciones manuales debe ser personal laboral en la Administración Local: “Sólo desde el Texto Refundido es posible laborar al personal de oficios, fundamentalmente en base a la manualidad de sus funciones. El resto de personal ha de ser funcionario, ya preste sus funciones en los servicios de la administración centralizada o descentralizada...” (con lo que viene a respaldar, para la Administración Local, una situación similar a la de la regulación anterior a la Ley 30/1984).

Lo cierto es que de un análisis conjunto de los preceptos constitucionales sobre esta materia, que luego veremos con algún detenimiento, y de la legislación, tanto de función pública como de régimen Local, se desprende que no ha existido, ni existe en la actualidad ningún impedimento legal para que todo, o la mayor parte del personal al servicio de las Corporaciones Locales sea funcionario.

La opinión formada por muchos empleados públicos locales después de un importante número de años al servicio de la Administración Local, tanto municipal como provincial, es plenamente coincidente con la de Antonio Pérez Luque (Funcionario de Administración Local, Secretario de Habilidad Estatal), en el sentido de propugnar que todo el personal al servicio de los entes locales sea funcionario, salvo en aquellos sectores cuya prestación, por su carácter puramente manual o de oficios sea susceptible de prestarse no sólo con personal laboral, sino que más aún, sea susceptible de externalizarse a través de empresas especializadas en la actividad, vinculadas con la Administración a través de contratos administrativos sometidos a la específica legislación del Sector Público.

Obviamente, colocar funcionarios en estos sectores de oficios condiciona, cuando no cercena, la posibilidad de la Administración de privatizar la prestación de estos servicios.

Evidentemente la postura sindical mayoritaria no respaldará jamás estos

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

planteamientos que suelen tacharse de economicistas y poco solidarios.

Lo cierto es que recientemente, y a través del análisis de una cuestión íntimamente ligada a esta, el Tribunal Supremo<sup>15</sup> ha tenido ocasión de pronunciarse en un sentido que en la práctica se acerca mucho a estas tesis de laboralización exclusivamente del personal de oficios. Señala el alto Tribunal, en relación con un proceso de funcionarización generalizado, que siendo este un medio extraordinario de acceso a la función pública y siendo las labores de los puestos del personal de oficios susceptibles de desempeñarse por personal laboral (tanto por aplicación de la legislación de función pública como de régimen Local) sin suponer ninguna distorsión del sistema, no considera oportuna la intentada funcionarización respecto de estos puestos.

Cierto es que esta Sentencia no se pronuncia sobre la actual regulación, pero también puede afirmarse que ésta no difiere en gran medida de la aplicada por el pronunciamiento judicial.

La regulación actual es la contenida en el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, y nos referiremos a ella una vez vistos los datos cuantitativos relativos a la actual distribución de empleados públicos en las Administraciones locales españolas, según información obtenida del Ministerio de Administraciones Públicas<sup>16</sup>:

## DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.- Julio 2008

Total Administración Pública Estatal.....	557.363
Total Administración Comunidades Autónomas.....	1.316.683
Total Administración Local.....	619.947

---

<sup>15</sup> Sentencia Tribunal Supremo, Sala Contencioso-Admvo. 01/09/2007, RJ\2007\7925.

<sup>16</sup> BOLETÍN ESTADÍSTICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.-Extracto de la edición impresa de julio 2008.- M.A.P.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Universidades.....	100.671
<b>TOTAL GENERAL.....</b>	<b>2.594.664</b>

### DISTRIBUCIÓN DE EFECTIVOS POR CLASE DE PERSONAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

	Funcionarios	Personal Laboral	Otro Personal	TOTAL
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	421.007	125.151	11.205	557.363
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	848.797	150.199	317.687	1.316.683
ADMINISTRACIÓN LOCAL	213.935	362.737	43.275	619.947
UNIVERSIDADES	62.859	33.834	3.978	100.671
<b>TOTAL DE LAS ADMINISTRACIONES</b>	<b>1.546.598</b>	<b>671.921</b>	<b>376.145</b>	<b>2.594.664</b>

Como se aprecia inmediatamente, la Administración Local agrupa a más de la mitad del personal laboral de todas las Administraciones Públicas españolas, y su número es bastante superior al de los funcionarios al servicio de las Corporaciones Locales. Todo ello pese al hecho de que éstas últimas cuenten con un número importante de Policías locales y Bomberos, que son funcionarios.

Si a estos datos le añadimos el gran porcentaje de temporalidad que existe en el empleo público Local, en torno al 30% según señala el estudio previo de la Comisión de Expertos<sup>17</sup> para la confección del Estatuto Básico, y que se concentra fundamentalmente en ese personal laboral, podemos afirmar que prácticamente la mitad del personal laboral al servicio de los entes locales es personal temporal o indefinido no fijo de plantilla.

Dicho esto, a nadie se escapa que estamos hablando de un grave problema estructural de empleo público Local, que ha alcanzado unas magnitudes cuantitativas muy importantes y que está, de una manera u otra, horadando los principios básicos de acceso al empleo público consagrados por el legislador constitucional.

---

<sup>17</sup> INFORME DE LA COMISION TECNICA PARA EL ESTUDIO Y PREPARACIÓN DEL

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

De alguna manera, se ha sustituido el sistema legal acceso al empleo público Local por una especie de vía de hecho que comienza con la contratación laboral temporal, y pasa después por la adquisición de la condición de indefinido no fijo de plantilla, para llegar a procesos de consolidación de empleo, ya sea por norma legal o convencional a través de planes de empleo, y culminar el despropósito mediante funcionarizaciones generalizadas.

Como decíamos más arriba, la regulación actual es la contenida en el Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril.

La primera gran cuestión que aborda el Estatuto Básico es la dualidad de regímenes jurídicos del personal que presta sus servicios en las Administraciones Públicas.

Si bien es cierto que la Constitución estableció un principio sobre cuya base el régimen general del empleo público es el funcionarial, no menos cierto es que en las distintas administraciones ha proliferado, como ya hemos expuesto, por unas razones u otras, la contratación de personal sometido a la legislación laboral.

Eran muy diversas las soluciones por las que el Estatuto podía haberse decantado a la hora de afrontar esta cuestión. Lo cierto es que ha optado por asumir, prácticamente en su totalidad, las recomendaciones del estudio de la Comisión Técnica (aunque afortunadamente no en un punto que después veremos en profundidad). En realidad, en nuestra opinión, se pudo optar por soluciones más valientes.

Desde el punto de vista de la previsión constitucional y desde el mucho más modesto de la gestión diaria de los recursos humanos de las Administraciones Públicas,

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

hemos de señalar que tal vez no sea la solución más adecuada la propuesta por la Comisión Técnica, por cuanto que como veremos consolida la contratación laboral en las Administraciones Públicas otorgándole un espacio que en la normativa actual quizá era incluso más restringido (aunque realmente haya servido de poco).

Analizaremos este punto con cierta profundidad por considerarse que la Comisión Técnica hacía una propuesta de modificación de la situación anterior de gran trascendencia práctica y de la que aún podría hacerse eco alguna Comunidad Autónoma en su normativa de desarrollo del Estatuto Básico.

El informe citado de la Comisión Técnica hace un análisis de la situación actual, por lo que se refiere a la clasificación de los empleados públicos, constatando la existencia, en su opinión, de varios problemas claves en esta materia:

a) La existencia de un sistema dual de personal funcionario y laboral que en muchos casos desempeñan puestos similares bajo un régimen jurídico diferente.

Para resolver este problema apunta una doble vía de soluciones:

1.- Aproximar todo lo posible el contenido de ambos regímenes jurídicos.

2.- Establecer un solo régimen jurídico para los empleados que realizan cada tipo de función pública, lo cual significa definir con precisión qué funciones corresponden al personal funcionario y cuáles al laboral.

Ninguna de las dos vías podemos considerarla, con todos los respetos, acertadas:

La primera por ficticia; ¿Porqué tratar de asimilar dos regímenes jurídicos con principios distintos, cuando no opuestos, si en realidad podemos optar por uno solo de ellos: el funcionarial?

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

La segunda por romper con la situación previa y abrir un mayor campo al empleo laboral (puestos reservados a este personal).

b) Un segundo problema visto por la Comisión Técnica es la excesiva temporalidad en el empleo público que en el caso de las Corporaciones Locales es superior al 30%. Es evidente que este porcentaje tan elevado no responde a verdaderas necesidades de carácter temporal sino que en mayor o menor parte este personal realiza funciones de carácter permanente.

Y es por esto que, antes o después, se pone el marcha el proceso de consolidación en el que los principios constitucionales se difuminan hasta casi desaparecer.

c) En tercer lugar, se ha observado por la Comisión un importante crecimiento del personal eventual en las Administraciones Públicas y una cierta confusión entre las funciones que realiza este personal eventual y las que corresponden a los empleados públicos profesionales (sobre todo directivos).

d) Para la realización de funciones gerenciales o de dirección administrativa las Corporaciones Locales están utilizando nombramientos de personal eventual así como contratos laborales de alta dirección o nombramiento de funcionarios públicos en servicios especiales, lo que pone de manifiesto la falta de un claro régimen jurídico aplicable a los directivos públicos.

De acuerdo con estas reflexiones la Comisión señaló que:

“El Estatuto Básico del Empleado Público debería diferenciar cuatro clases de personal:

- a) Funcionarios públicos, ya sean de carrera o de carácter temporal.
- b) Personal laboral, ya sea fijo o temporal.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

- c) Personal eventual.
- d) Personal directivo. “

Señala seguidamente el informe de la Comisión que, obviamente, no todas las administraciones estarán obligadas a contar con todos estos tipos de personal.

Lo cierto es que la redacción definitiva dada al texto no contempla el personal directivo como una categoría a diferenciar dentro de los funcionarios públicos (según enmienda aprobada por el Senado), aún cuando sí señala alguna peculiaridad para ellos.

Así, el texto definitivo del Estatuto es el siguiente:

“Artículo 8. Concepto y clases de empleados públicos.

1. Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.
2. Los empleados públicos se clasifican en:
  - a) Funcionarios de carrera.
  - b) Funcionarios interinos.
  - c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.
  - d) Personal eventual. “

Por su parte, en relación con el personal laboral, el texto definitivamente aprobado señala lo siguiente:

“Artículo 11. Personal laboral.

1. Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.
2. Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral, respetando en todo caso lo establecido en el artículo 9.2. “

Para analizar correctamente este artículo debemos examinar también el citado

---



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

9.2, que señala que:

“Artículo 9. Funcionarios de carrera.....

2. En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.”

De la lectura de estos artículos se aprecia un distanciamiento de los criterios barajados por la Comisión Técnica y parece operarse un acercamiento mayor a la anterior regulación.

La anterior regulación es la contenida en el artículo 15.c) de la Ley 30/84, que señala lo siguiente: (Sigue en vigor por el juego de las disposiciones del Estatuto sobre entradas en vigor, derogaciones, etc.)

“c) Con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos así como los de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos.

Se exceptúan de la regla anterior y podrán desempeñarse por personal laboral:

- los puestos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo;
- los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos;
- los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores;
- los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño,
- los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares, y

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

- los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo. (Guión añadido por Ley 42/1994, de 30 de diciembre).

Asimismo, los Organismos Públicos de Investigación podrán contratar personal laboral en los términos previstos en el artículo 17 de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica. “

La divergencia de los planteamientos teóricos es la que se expone a continuación:

Conforme a la legislación de la LMRFP<sup>18</sup>, en principio, todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas, esto es, sea cual sea el puesto de trabajo que desempeñe, podrá ser funcionario.

De esta forma, la Ley se preocupa de señalar qué puestos o funciones pueden ser desempeñados indistintamente por funcionarios o personal laboral y elabora un listado de estos puestos o funciones.

Sin embargo, la propuesta de la Comisión Técnica, o así parece desprenderse de su informe (“2.- Establecer un solo régimen jurídico para los empleados que realizan cada tipo de función pública, lo cual significa definir con precisión qué funciones corresponden al personal funcionario y cuáles al laboral.”) es la diferenciar qué puestos deben desempeñar unos y otros.

De haberse aceptado la tesis que parece plantear el citado informe, nos habríamos encontrado con gravísimos problemas prácticos de gestión de nuestros recursos humanos.

Lo que parece plantear el Informe de la Comisión Técnica es diferenciar claramente qué puestos de trabajo corresponden a funcionarios y cuáles a personal

---

<sup>18</sup> Téngase en cuenta en todo caso que su redacción inicial fue modificada como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio. BOE 26.06.1987

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

laboral, creando así un nuevo tipo de puestos, los que únicamente pueden desempeñar trabajadores sometidos al régimen laboral, quedando vetados a los funcionarios.

Además no entra definitivamente a resolver este problema, sino que lo deja a la decisión al legislador en el ámbito del Estado y de las Comunidades Autónomas y al gestor de las Entidades locales. Así, únicamente fija como criterio el utilizado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, según el cual se reservarían a funcionarios aquellos puestos de trabajo que impliquen “una participación directa o indirecta en el ejercicio de la potestad pública y en la salvaguarda de los intereses generales del Estado y demás entidades públicas”. De este modo, el legislador autonómico podría configurar una nueva suerte de puestos desempeñables exclusivamente por personal laboral, lo cual no nos parece en absoluto correcto, sino incluso contrario a las previsiones constitucionales sobre función pública.

Añade el estudio que el Estatuto Básico no debe incidir sobre la situación actual de quien tenga la condición de funcionario o de personal laboral, sino que producirá efectos pro-futuro. En este sentido indica que la confusión actual deberá solventarse con criterios de transitoriedad.

Lo cierto es que si a una situación ya compleja le añadimos una nueva regulación (la de los puestos “reservados” a personal laboral) que sólo afecta a quienes se incorporen al empleo público a partir de su entrada en vigor, las posibilidades de aumentar el caos son aún mayores.

De aceptarse estas tesis tendríamos a funcionarios desempeñando puestos reservados, según los nuevos criterios, a personal laboral y seguiríamos teniendo personal laboral desempeñando funciones de puestos reservados a funcionarios. Para la solución de esto último (que es un problema actual) se está recurriendo a profundizar en la utilización de las actuales herramientas de funcionarización, a fin de homogeneizar lo máximo posible las plantillas, pero la situación contraria sería nueva y difícil de

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

resolver.

Aceptar el planteamiento de puestos reservados exclusivamente a personal laboral supondría romper todo el sistema de promociones internas horizontales cruzadas y demás medidas desarrolladas para potenciar la integración de los colectivos de personal laboral en el funcionariado.

En todo caso, la lectura del texto definitivamente aprobado parece tranquilizadora, en el sentido de que si bien no contiene un listado concreto de funciones o puestos que pueda desarrollar el personal laboral, sí contiene elementos suficientes como para que el legislador de desarrollo pueda concretar en su ámbito esas funciones y puestos que se puede desarrollar por ese personal laboral, sin que deba fijarlos como obligatoriamente desempeñables por el mismo, sino simplemente potestativos. Todo ello porque de la dicción literal de los artículos estudiados no puede deducirse que deban configurarse determinados puestos a desarrollar sólo por personal laboral, sino que se mantiene la línea de la regulación actual, según la cual todo el personal puede ser funcionario. Esto es, “podrán” determinarse puestos a desempeñar por personal laboral, pero en ningún caso se exige que se excluya a los funcionarios de esos puestos. Dicho de otra forma, el límite que se fija para que el personal laboral no pueda desempeñar determinados puestos (de ejercicio de autoridad) no se corresponde con una reserva en exclusiva de los que no supongan ese ejercicio de autoridad para el personal laboral.

Un repaso a jurisprudencia también nos pone en la línea de que lo básico a la hora de definir un puesto en nuestras relaciones de puestos, así como las plazas en las plantillas, es partir de considerar que la regla general es la de crear plazas y puestos para funcionarios, siendo lo excepcional el régimen laboral, razón por la cual ha de motivarse clara y razonadamente la creación de plazas de plantilla para personal

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

laboral;<sup>19</sup> aunque lo cierto es que estos pronunciamientos han sido escasos al llegar en muy pocas ocasiones a los Tribunales.

En consecuencia, el texto definitivo del Estatuto se decanta por atender sólo una de recomendaciones del Informe de la Comisión:

“1.- Aproximar todo lo posible el contenido de ambos regímenes jurídicos.  
2.- Establecer un solo régimen jurídico para los empleados que realizan cada tipo de función pública, lo cual significa definir con precisión qué funciones corresponden al personal funcionario y cuáles al laboral.”

Únicamente la primera de las recomendaciones sería la aceptada y su influencia se percibe a lo largo de todo el texto del Estatuto.

Por otra parte, el informe de la Comisión considera, aportando una nueva explicación a las ya expuestas más atrás, que la proliferación del personal laboral en las Administraciones Públicas se debe a la aplicación de criterios de empresa privada a la prestación de determinados servicios por las Administraciones Públicas. Sin embargo, el que suscribe, con total respeto, no comparte en absoluto ese criterio, al menos por lo que a la estructura básica de la Administración Local se refiere.

En este sentido, consideramos que los elementos de gestión que ofrece la legislación de función pública son válidos y suficientes para ordenar una correcta prestación servicios al margen de la regulación laboral; y de apostar por esta, es preferible la externalización de los servicios.

Además, la supuesta mayor estabilidad en el empleo de los funcionarios que del personal laboral (lo que algunos consideran una traba, por falta de flexibilidad), en la

---

<sup>19</sup> Sentencia Tribunal Supremo, Sala Contencioso-Admvo. 19/10/2005, RJ\2005\8265, que trae a colación

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

práctica apenas se percibe psicológicamente por los empleados públicos y por los responsables políticos de las Administraciones locales. Menos aún con la reforma del despido disciplinario efectuada por el Estatuto Básico.

Quizá este problema encuentre su principal origen en la mayor flexibilidad para el acceso al empleo público que se da en el personal laboral que en los funcionarios, como ya hemos adelantado, unido a la facilidad para la contratación laboral temporal por las Administraciones locales.

Tal vez con esos razonamientos de acercamiento al sistema de gestión de empresa privada por parte de las Administraciones nos estemos engañando sobre lo que algunos consideramos un hecho innegable y es la conveniencia de externalización en la prestación de determinados servicios (brigadas de obras, mantenimiento, deportes, parte de los servicios sociales – guarderías, centros de día, residencias de ancianos -, etc.).

En todo caso, y como señalábamos más arriba, el Informe de la Comisión se muestra consciente de que esta dualidad de regímenes debe ser objeto de regulación; pero la mantiene, cuando quizá lo deseable sería su liquidación.

En este sentido, el legislador ha optado por el acercamiento de ambas regulaciones en la medida de lo posible.

Así, tanto la experiencia como la jurisprudencia de los tribunales y la doctrina, han venido defendiendo que la relación laboral de empleo público está sujeta a unas ciertas peculiaridades y determinados principios que son de aplicación común a laborales y funcionarios (mérito y capacidad en el acceso al empleo público, régimen de incompatibilidades, etc.) y esto es lo que ha reflejado el legislador en el E.B.E.P.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

A este acercamiento ha ayudado también la negociación colectiva, que ha tenido entre otras consecuencias una aproximación de las condiciones de empleo de ambos colectivos.

Por esta razón, el Estatuto que se ha aprobado no es el de la función pública, sino el del Empleado Público. Esto es, dentro de esta legislación básica se incluyen aquellas peculiaridades de la relación laboral de empleo público, que vienen a configurarse como una suerte de nueva “relación laboral de carácter especial”, si bien han sido tantos los aspectos no abordados que podemos pensar que se ha errado en este intento. Y no hay que olvidar que el problema no pueden resolverlo las Comunidades Autónomas, por la vía del desarrollo del Estatuto Básico, a causa de la evidente falta de habilitación competencial constitucional.

En consecuencia, el Estatuto ha sido tibio en esta materia, no aportando ninguna regulación novedosa ni señalando criterios de futuro para la solución de los problemas actuales.

Como conclusiones de este apartado podemos señalar lo siguiente:

**Pese a la inicial vocación funcionarial de la Constitución, la regulación posterior de función pública y su “interesada” interpretación, unidas a la inaplicación de las normas de régimen Local, ha permitido que la realidad del empleo público Local se haya decantado, de una forma mayoritaria, por la contratación laboral, que hoy es superior a la del resto de administraciones públicas españolas en conjunto.**

**Esto, sumado a la importante temporalidad del personal al servicio de los entes locales, nos sitúa ante un problema cuantitativamente muy importante, a la par que difícil de solucionar si no se ponen definitivamente límites al círculo vicioso actual que configura las plantillas locales sobre la base de la evolución**

---

## **Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local**

---

desde personal laboral temporal irregularmente contratado hasta su transformación en personal laboral fijo o funcionario de carrera, a través de pronunciamientos de los Juzgados de lo Social (indefinido no fijo), consolidaciones de empleo y funcionarizaciones, donde los principios de igualdad, mérito y capacidad apenas pueden detectarse. Todo ello al margen de una planificación seria y consciente de los recursos humanos necesarios para la prestación de los servicios públicos locales.



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## III.- Los principios constitucionales del empleo público y su materialización a través de los sistemas de selección:

El acceso al empleo público en un sistema democrático ha de caracterizarse por una plena igualdad de los ciudadanos.<sup>20</sup>

Desde la promulgación de la Constitución Española de 1978 se ha consolidado una doctrina que ha venido perfilando el contenido y alcance de los principios de igualdad, mérito, capacidad y el complementario de publicidad.<sup>21</sup>

Apenas nos detendremos en este apartado salvo lo necesario para esbozar cual ha sido la consolidación de estos conceptos, para después señalar algún aspecto práctico donde los controles de la actividad de la Administración no han sido lo suficientemente efectivos como para evitar conductas concretas de la misma tendentes a una utilización interesada de los distintos sistemas de selección.

### 1. Principios:

Los principios específicos de la selección de personal son los de igualdad, mérito y capacidad. A veces se ha configurado como dos principios, uniendo o interrelacionando el de mérito y capacidad y otras veces se han configurado como tres diferenciables.

#### Ø Igualdad.

El principio de igualdad se encuentra reflejado en numerosos artículos de la

---

<sup>20</sup> SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, Apuntes de Derecho Administrativo. El personal al servicio de la Administración Pública. Universidad Complutense, Madrid, 1982, Págs.90 y siguientes.

<sup>21</sup> SANCHEZ MORÓN, Miguel: DERECHO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Tecnos, Madrid, 2ª Edición 1997. Págs. 57 y siguientes.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Constitución, sin perjuicio de su genérico reconocimiento en el artículo 14, que señala que “los españoles son iguales ante la ley.....”.

Por lo que se refiere al acceso a las funciones públicas, la Constitución contiene una expresa referencia a ese principio de igualdad en su artículo 23.2, que establece que “los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

Ha sido abundante la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha venido perfilando este principio<sup>22</sup>.

En todo caso, podemos decir que el derecho a la igualdad del artículo 23.2 es una especificación del principio de igualdad ante la ley del artículo 14 de la Constitución.

También podemos señalar que se trata de un derecho de configuración legal, que es la que ha concretar en cada momento los requisitos de los aspirantes (también puede desarrollarse o complementarse la ley con normas de rango inferior, reglamentos. Pero estos no pueden regular ultra vires nuevos requisitos).

Por último, señalar que como consecuencia de este principio, las reglas de los procedimientos de selección han de ser generales y abstractas, sin contener requisitos discriminatorios ni persiguiendo pretericiones ad personam. Y la Administración ha de velar durante todo el proceso de dispensar un trato igual a todos los aspirantes.

## Ø Mérito y Capacidad.

Su regulación se encuentra en el artículo 103.3 de la Constitución Española, que señala que “la ley regulará...el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y

---

<sup>22</sup> PEREZ LUQUE, Antonio, La selección del personal permanente de las Corporaciones Locales. EL

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

capacidad.”

Algún autor ha resumido con brevedad pero gran certeza la importancia de estos principios<sup>23</sup>, al señalar que “hay dos principios o notas inherentes a la función pública de toda Administración desarrollada, a saber: el acceso a la función pública según el principio de mérito y capacidad de los aspirantes y la existencia de una carrera administrativa que ofrezca estabilidad y permanencia. Todas las demás notas son accidentales....”

Una primera pregunta que puede surgir, dada la concreta redacción del artículo 103.3 de la Constitución es si estos principios afectan a todos los empleados públicos o únicamente a los funcionarios de carrera.

La respuesta es obvia, afectan a todos los empleados públicos y a todas las Administraciones Públicas. Por lo que al contenido de este estudio se refiere, el Tribunal Constitucional<sup>24</sup> ha señalado que “los principios constitucionales de mérito y capacidad...deben guiar a todas las Administraciones Públicas en la selección de su personal, sea funcionario o laboral y por ende a las Corporaciones Locales.”

En cuanto a la doctrina, baste señalar el apartado titulado “Una lectura diferente del artículo 103.3 de la Constitución” del Profesor SANCHEZ MORÓN.<sup>25</sup>

Sin embargo y pese a todo lo dicho, la abundante jurisprudencia sobre el tema, tanto constitucional como ordinaria, pone de manifiesto que la Administración, en numerosas ocasiones no respeta estos principios o los mitiga de tal manera que a veces

---

CONSULTOR, Madrid, 2001, Págs.74 y siguientes.

<sup>23</sup> GARRIDO FALLA, Fernando: Reformas de la Función Pública. Tecnos, 1985, Pág. 31.

<sup>24</sup> Tribunal Constitucional, 08/02/1992, AR\1992\902.

<sup>25</sup> SANCHEZ MORÓN, Miguel: DERECHO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Tecnos, Madrid, 2ª Edición 1997. Págs. 63 y 64.

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

resultan prácticamente imperceptibles, como veremos a través de varios de los apartados que analizaremos en este estudio.

## Ø Publicidad.

Este principio se ha configurado por la doctrina como “reforzador” de los anteriores.

Conecta con el principio de generalidad y permite la efectividad del principio de igualdad, aunque no esté constitucionalmente recogido.

El Tribunal Constitucional lo ha consagrado desde sus primeros años de funcionamiento, señalando que la publicidad es algo esencial a la convocatoria y que ha de ser lo suficientemente eficaz para que se cumplan los principios y fines del procedimiento de selección.

## Ø Otros principios informadores básicos.

Junto con estos principios constitucionales, señala SANCHEZ MORON<sup>26</sup>, la necesidad de tener en cuenta los establecidos por el artículo 55 del EBEP.<sup>27</sup>, ya que en

---

<sup>26</sup> SANCHEZ MORÓN, M Y OTROS: “COMENTARIOS A LA LEY DEL ESTATUTO BASICO DEL EMPLEADO PUBLICO”, Valladolid, 1ª Edición 2007, Pág. 398 y siguientes.

<sup>27</sup> Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio Artículo 55. Principios rectores. 1. Todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente Estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico. 2. Las Administraciones Públicas, entidades y organismos a que se refiere el artículo 2 del presente Estatuto seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales antes expresados, así como los establecidos a continuación: a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases. b) Transparencia. c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección. d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección. e) Adecuación entre el contenido de

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

su conjunto configuran el ámbito en el que debe moverse la Administración en sus procesos de selección de personal.

Desafortunadamente, y como ya hemos anticipado, esta perfecta construcción constitucional está muy lejos de hallarse plasmada en el día a día del funcionamiento de las Administraciones locales.

Son varias las razones que han provocado esto, y algunas de ellas se encuentran esbozadas con gran acierto por un profesional de la Administración Local como es Antonio PEREZ LUQUE<sup>28</sup>.

Señala este autor que desde la legislación abierta por la Ley 30/1984 de Reforma de la Función Pública no puede hablarse de respeto de estos principios de igualdad, merito y capacidad.

GARCIA DE ENTERRIA<sup>29</sup> va más lejos aún, afirmando que esta ley “más bien ha favorecido el clientelismo político en la función pública”.

Junto a problemas de legislación tenemos otro como es el de la arbitrariedad de la Administración, personalizada en los cargos electos de las Corporaciones Locales que frecuentemente tienden a ampararse en su elección democrática como rasgo habilitante para la conculcación de las normas jurídicas. Es bueno aquí también recordar una vez más las palabras del viejo Profesor en torno a este tema<sup>30</sup> : “ninguna autoridad puede

---

los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar. f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

<sup>28</sup> PEREZ LUQUE, Antonio, La selección del personal permanente de las Corporaciones Locales. EL CONSULTOR, Madrid, 2001, Págs. 97 y siguientes.

<sup>29</sup> GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, Democracia, Jueces y control de la Administración. Civitas. 2ª Edición, 1996, Pág. 118.

<sup>30</sup> GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

invocar su origen democrático para infringir la Ley: ésta es la esencia misma del Estado de Derecho”.

Junto con esta segunda causa de incumplimiento del mandato constitucional coexiste también la señalada por el Defensor del Pueblo en un informe ya antiguo como es el de 1990, y es el elevado número de municipios españoles que carecían y carecen en la actualidad de una correcta asistencia técnico-jurídica que evite la comisión de irregularidades tanto en los procesos selectivos como en los procesos de asignación de puestos.<sup>31</sup>

---

Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común. RAP, nº 130. Enero-Abril 1993, Pág. 212.

<sup>31</sup> Se reproducen partes de la intervención del Defensor del Pueblo ante las Cortes y del Informe escrito:

...En la Administración Local creo que la colaboración de los Ayuntamientos ha ido «in crescendo». Me refiero a todos los grandes y medianos Ayuntamientos, aunque hay dificultades, como tantas veces he dicho, en los 8.000 municipios pequeños que hay en España porque no tienen asesoría jurídica ni apoyo técnico suficiente; por ello resulta muy difícil contestar bien al Defensor del Pueblo...

...Señoría, ningún alcalde de ciudad importante de España, ni siquiera media, se ha negado jamás a contestar directamente, pero hay pequeños municipios de 100 o de 200 habitantes que no tienen asesoría jurídica, no saben nada de nada, llegan las comunicaciones del Defensor del Pueblo y tal vez se las come la vaca, no lo sé...

...En otros casos, se trata de municipios muy pequeños cuyos habitantes tienen muy poca formación y es muy difícil obtener una contestación. No tienen servicios jurídicos, ni nada; son casi hasta pedanías en las que es difícil llegar a obtener una resolución...

...No pocos municipios españoles carecen de asesoramiento jurídico y técnico adecuado en estas materias y en las de medio ambiente, y parece imprescindible que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas velen para que estas carencias puedan ser superadas y no se produzcan las infracciones que las quejas de los ciudadanos revelan y hacen llegar hasta nosotros...

...Cuestiones, todas ellas, que incitan al Defensor del Pueblo a reiterar una mayor atención, financiera y técnica, por parte de las Diputaciones provinciales, comunidades autónomas y Estado, a los pequeños núcleos de población y municipios medianos de nuestro país. La aplicación del principio de solidaridad interterritorial, consagrado en el artículo 2 y 138.1 de la Constitución, así lo exige....

**...Como acaecía en años anteriores, han sido numerosas las quejas recibidas a lo largo de 1990, en las que se expresaba el desacuerdo con la forma o con el resultado de la selección previa a la formalización de un contrato de carácter laboral con las administraciones públicas. Dejando aparte aquéllas que se referían específicamente a la discrepancia con la valoración otorgada al aspirante por los órganos calificadores, dada la práctica imposibilidad de intervenir al respecto a causa de la amplitud de criterio con el que pueden actuar dichos órganos, la intervención de esta institución en esta materia se ha encaminado básicamente a la supervisión de la aplicación de los principios de igualdad, mérito y**

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Resulta significativo que este informe también incida sobre la segunda causa antes señalada. Esto es, indica el precitado informe que “puede afirmarse que entre los cargos electivos locales existe una cierta “insumisión” al ordenamiento jurídico que se fundamentaría precisamente en la naturaleza electiva del cargo que se ostenta”.<sup>32</sup>

---

capacidad, así como de publicidad, que deben regir la selección de personal al servicio de las administraciones públicas con independencia del tipo de relación jurídica que vincule a las partes y de la duración de la misma.

Sin embargo, es menester significar que no siempre se toman plenamente en cuenta dichos principios, no ya en actuaciones concretas, sino en la concepción general de los procesos de selección de personal, en especial cuando de contratos temporales se trata.

A este respecto, pueden valer, como ejemplos, la inclusión de la residencia en el municipio como condición necesaria de los aspirantes a un puesto de trabajo ofertado por el Ayuntamiento de La Garrovilla (Badajoz) (queja 8901255), y la residencia en la comunidad autónoma como mérito muy cualificado, que operaba de hecho como condición necesaria, para cubrir una plaza en el Hospital Insular «Nuestra Señora de Guadalupe», de La Gomera, convocada por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud, de Santa Cruz de Tenerife (queja 8918902).

Esta institución entiende que, tal y como reiteradísima jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido, el hecho de ser natural o residente en una determinada comunidad o municipio no puede constituir una circunstancia relevante, y menos aún determinante, para dilucidar quién de los que aspiran a un empleo ofertado por la Administración pública es el más capaz para desempeñarlo, todo ello por imperativo de los artículos 14, 23.2 y 139 de la Constitución. En este sentido, se han dirigido sendas recomendaciones a las administraciones citadas, para que en futuras convocatorias se elimine la residencia como requisito excluyente o como mérito.

De otra parte, son también frecuentes las quejas de quienes consideran que, en un proceso de selección mediante concurso o concurso-oposición, no se les han tenido en cuenta determinados méritos.

Efectivamente, en muchas bases de las convocatorias de pruebas para selección de personal se establece una cláusula exigiendo que los méritos alegados por los concursantes sean justificados en el momento de presentación de las solicitudes, y advirtiendo que, de no ser así, éstos no serán tenidos en cuenta. Tal cláusula implica una interpretación restrictiva del artículo 54 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que prevé un plazo de diez días para la subsanación de los defectos observados.

En este sentido, es necesario señalar que, en muchas ocasiones, dada la premura con que deben presentarse las solicitudes para participar en un proceso de selección de personal laboral, aportar la documentación completa de los méritos que se alegan resulta muy difícil, máxime cuando se exige acompañar documentos originales o fotocopias compulsadas (queja 8910847).

<sup>32</sup> Hacemos hincapié en esta cuestión por que no es baladí, y porque la corrobora perfectamente la experiencia de quienes llevamos muchos años al servicio de la Administración Local.

Se reproducen a continuación unos párrafos muy interesantes del informe escrito del Defensor del Pueblo:

## **14.7.2. Irregularidades en el acceso y cobertura de puestos de funcionarios en las administraciones locales:**

Entre los problemas que afectan a la función pública Local y que son sistemáticamente objeto de tratamiento en los informes que anualmente presentamos ante las Cortes Generales, se encuentra el relativo a las irregularidades en el acceso y cobertura de puestos de los funcionarios que prestan servicio en estas administraciones públicas.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Al final, en muchas ocasiones, la defensa del ordenamiento jurídico parece convertirse en las Administraciones locales en una especie de “guerra particular” entre los cargos electos y los funcionarios de carrera, supuestamente empeñados, estos últimos, en evitar que los responsables políticos cumplan sus “compromisos”, bajo argumentaciones legales ininteligibles para quien no quiere oírlos.

Lo cierto es que se opera una confusión de criterios que refleja muy bien Antonio PEREZ LUQUE<sup>33</sup>, muy probablemente como consecuencia de su experiencia propia: “El interés general es el interés que afecta no a una persona en concreto o grupo o partido político, sino en general a todos, el de la colectividad, el que siempre se ha denominado bien común.”

---

**No deja de estar conectado este problema con el descrito en el apartado anterior puesto que muchas de las irregularidades detectadas son fruto del mayor margen de actuación del que gozan las Corporaciones Locales al no haber elaborado las Relaciones de Puestos de Trabajo correspondientes a la entidad Local; sin embargo, el pretender que el único origen del problema se encuentra aquí sería simplificarlo en exceso.**

Como ya se ha reseñado en alguna otra ocasión, la raíz última del asunto tendría dos orígenes inconexos entre sí cuya adición, sin embargo, agrava la entidad del problema.

Por una parte, **un elevado número de municipios y entidades locales españolas disponen, por evidentes razones organizativas y presupuestarias, de una muy deficiente asistencia técnico-jurídica lo que conduce a la comisión de irregularidades tanto en procesos selectivos como en procesos de asignación de puestos de trabajo por desconocimiento de la normativa vigente en la materia;** por otra parte, **puede afirmarse que entre los cargos electivos locales existe una cierta «insumisión» al ordenamiento jurídico que se fundamentaría precisamente en la naturaleza electiva del cargo que se ostenta.** Quizá sea necesario explicar lo que antecede para su mejor comprensión.

**No es infrecuente que en la tramitación de algunos de los expedientes relativos a la función pública Local se detecte, tanto en el tono como en la forma de las respuestas recibidas, la idea preexistente en las entidades locales según la cual quien ha sido elegido por los vecinos para regir los destinos del municipio puede imponer su criterio en todo lo que afecta a la gestión municipal sin que a este criterio deban oponérsele restricciones propias de la normativa que regula a los colectivos de personal que prestan servicio en la Corporación Local correspondiente puesto que, de alguna manera, ello sería contrario a la voluntad popular manifestada en la elección del representante Local.**

No es difícil entender que la posición descrita, añadida a la deficiente asistencia técnico-jurídica, pueda generar y de hecho genere numerosas irregularidades en la gestión del personal al servicio de las Corporaciones Locales.

<sup>33</sup> PEREZ LUQUE, Antonio, La selección del personal permanente de las Corporaciones Locales. EL CONSULTOR, Madrid, 2001, Pág. 100 y siguientes.

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Son tres las llamadas de atención que hace este autor en relación con la selección de personal en las Corporaciones Locales:

a).- Tanto funcionarios como políticos deben tener siempre presente su juramento o promesa de respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Lamentablemente, el apartamiento de este juramento o promesa en materia de selección de personal rara vez produce efecto alguno.

b).- El hecho de producirse un pronunciamiento judicial contrario a un proceso selectivo debería tener más trascendencia de la que tiene, que viene a ser ninguna, ya que generalmente no tiene repercusiones ni políticas ni disciplinarias.

c).- Las potestades de las que la Administración está investida son para servir al interés general y su utilización arbitraria causa un daño gravísimo al sistema público.

Una muestra evidente de que todo esto no es ajeno al legislador es la reconfiguración de los tribunales de selección que ha llevado a cabo el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público, que de una forma expresa ha eliminado de los mismos a los cargos electos y de designación política y de una forma más tímida a los representantes de los sindicatos, procurando de esta manera profesionalizar a esos órganos y dotarles de la necesaria imparcialidad para realizar su trabajo. En esta misma línea se ha prohibido la participación en estos tribunales del personal interino y temporal que puede verse sometido a mayores presiones que los funcionarios de carrera y personal laboral fijo.

Quizá algún día la clase política se dé cuenta de que su legitimación democrática por superar un proceso electoral y la de los funcionarios por superar uno selectivo tienen sus límites en el respeto mutuo que los unos y los otros se deben, siempre dentro del campo de juego que ofrece el ordenamiento jurídico al que unos y otros están

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

especialmente sometidos. Igualmente se puede predicar de determinados funcionarios.

En conclusión a este apartado podemos señalar que:

**La Administración Local se viene enfrentando, desde la constitución de los primeros Ayuntamientos y Diputaciones democráticos a una situación de sistemática elusión de los principios constitucionales que regulan el acceso al empleo público, siendo sus causas una incorrecta regulación legal (en menor medida), una deficiente estructura técnico-jurídica de estas Administraciones y, fundamentalmente, una extendida sensación de impunidad de la clase política Local frente a las normas jurídicas derivada de una incorrecta lectura de su legitimación democrática.**

## **2. Sistemas de selección:**

Los principios antes señalados han de plasmarse en un procedimiento administrativo concreto por el que la Administración opta a la hora de seleccionar a su personal.

Así, la ley ha configurado una serie de sistemas de selección, que han sido objeto de desarrollo y complemento reglamentario.

La actual regulación legal de esta materia es la contenida en el E.B.E.P. y en concreto en su artículo 61<sup>34</sup>. Por lo que a normativa reglamentaria se refiere, continúa en

---

<sup>34</sup> Artículo 61. Sistemas selectivos. 1. Los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en este Estatuto. Los órganos de selección velarán por el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre sexos. 2. Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas. Las

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

vigor, en lo que no se oponga al EBEP, el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos y Promoción, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo; y en el ámbito concreto de la Administración Local, en Real Decreto 896/1991 de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y programas mínimos del procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración Local. Todo ello sin perjuicio de la normativa autonómica dictada al amparo de las correspondientes habilitaciones constitucionales y estatutarias (tanto Estatutos de Autonomía como Estatuto Básico del Empleado Público).

---

pruebas podrán consistir en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita, en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y, en su caso, en la superación de pruebas físicas. 3. Los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo. 4. Las Administraciones Públicas podrán crear órganos especializados y permanentes para la organización de procesos selectivos, pudiéndose encomendar estas funciones a los Institutos o Escuelas de Administración Pública. 5. Para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, las pruebas podrán completarse con la superación de cursos, de periodos de prácticas, con la exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas o con la realización de entrevistas. Igualmente podrán exigirse reconocimientos médicos. 6. Los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación. Sólo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos. 7. Los sistemas selectivos de personal laboral fijo serán los de oposición, concurso-oposición, con las características establecidas en el apartado anterior, o concurso de valoración de méritos. Las Administraciones Públicas podrán negociar las formas de colaboración que en el marco de los convenios colectivos fijen la actuación de las Organizaciones Sindicales en el desarrollo de los procesos selectivos. 8. Los órganos de selección no podrán proponer el acceso a la condición de funcionario de un número superior de aprobados al de plazas convocadas, excepto cuando así lo prevea la propia convocatoria. No obstante lo anterior, siempre que los órganos de selección hayan propuesto el nombramiento de igual número de aspirantes que el de plazas convocadas, y con el fin de asegurar la cobertura de las mismas, cuando se produzcan renuncias de los aspirantes seleccionados, antes de su nombramiento o toma de posesión, el órgano convocante podrá requerir del órgano de selección relación complementaria de los

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

El EBEP no ha aportado grandes cambios en este ámbito continuado vigentes los sistemas clásicos de acceso al empleo público, esto es, la oposición, el concurso-oposición y el concurso, si bien éste último con limitaciones y con carácter excepcional para la selección de funcionarios; no así para la de personal laboral fijo.

No haremos aquí referencia a los procedimientos restringidos toda vez que desarrollaremos en otro apartado lo más destacable de esa materia.

## Ø La oposición.

Como ya señalaba hace años el Profesor SANCHEZ MORÓN<sup>35</sup>, “El problema de las oposiciones es, como todo el mundo sabe, su carácter de pruebas donde se valoran esencialmente conocimientos adquiridos memorísticamente...”. Para tratar de paliar esto el legislador ofrece varias posibilidades, como son la realización de pruebas relacionadas con las funciones a realizar (aunque nuevamente incurre en el viejo error de confundir puesto y plaza, ya que habla de la “adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados”, cuando en realidad en los procesos de acceso se convocan plazas y sólo en los procesos de provisión se convocan puestos de trabajo): pruebas prácticas, entrevistas, cursos, etc.

Algún autor defiende, con mayor o menor éxito, que el sistema de oposición no sólo es el normal, sino el obligatorio en el seno de la Administración Local, al menos para la convocatoria de determinadas plazas.<sup>36</sup> En tal sentido, el artículo 2 del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, sobre reglas básicas y programas mínimos del

---

aspirantes que sigan a los propuestos, para su posible nombramiento como funcionarios de carrera.

<sup>35</sup> SANCHEZ MORÓN, Miguel: DERECHO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Tecnos, Madrid, 2ª Edición 1997. Pág. 130 y siguientes.

<sup>36</sup> PEREZ LUQUE, Antonio, La selección del personal permanente de las Corporaciones Locales. EL CONSULTOR, Madrid, 2001, Págs.121 y siguientes.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local, que tiene carácter básico, señala que “el ingreso en la Función Pública Local se realizará, con carácter general, a través del sistema de oposición, salvo que, por la naturaleza de las plazas o de las funciones a desempeñar, sea más adecuada la utilización del sistema de concurso-oposición o concurso.”

Difícilmente podemos admitir el pretendido carácter obligatorio del sistema de oposición, salvo que alguna norma específica así lo establezca (por ejemplo, en Policía Local).

Por lo que se refiere al sistema de concurso, este artículo ha de interpretarse en relación con el antes citado artículo 61 del EBEP y por tanto solo será susceptible de utilización para la selección de funcionarios en virtud de ley y con carácter excepcional.

### Ø El concurso-oposición.

Mayor grado de dificultad ofrece la elección entre el sistema de oposición y el de concurso-oposición, dada la redacción del transcrito artículo 2 del R.D. 896/1991, de 7 de junio.

En tal sentido, señala con total acierto el Profesor SANCHEZ MORÓN<sup>37</sup> que la norma condiciona el uso del sistema de concurso-oposición a que sea más adecuado por la naturaleza de las plazas o de las funciones a desempeñar, siendo así que, “dado que en el concurso-oposición se valora tanto el mérito como la capacidad, la condición es poco significativa (¿en el caso de qué funciones puede ser no adecuado valorar los méritos?).”

La consecuencia es que resulta muy frecuente la utilización del sistema de

---

<sup>37</sup> SANCHEZ MORÓN, Miguel: DERECHO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Tecnos, Madrid, 2ª Edición

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

concurso-oposición, “sobre todo cuando existe personal previamente nombrado en régimen de interinidad o contratados laborales...” (Según señala SANCHEZ MORÓN en el texto y página precitados).

### Ø El concurso.

La utilización de este sistema es, como hemos señalado, excepcional y solamente será aplicable para la selección de funcionarios en virtud de ley. No obstante sí es un sistema admitido para la selección de personal laboral fijo.

Este sistema se ha utilizado con resultados satisfactorios, aunque también haya sido contestado negativamente, en el llamado “cuarto turno” para el acceso a la carrera judicial por concurso entre juristas de reconocida formación y competencia, regulado en los artículos 301.5, 311.1 y 311.3 y 313 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.<sup>38</sup>

En todo caso deberá considerarse un método excepcional y en su utilización deberá velarse por la fijación de unos méritos que no sean ambiguos o inespecíficos ya que esto permitiría una total discrecionalidad a la Administración a la hora de resolver el proceso selectivo.

Luego volveremos sobre la cuestión de la diferente regulación del concurso para el acceso al empleo público como funcionario o como personal laboral.

---

1997. Pág. 130.

<sup>38</sup> La última convocatoria para la jurisdicción contencioso-administrativo se ha realizado por Acuerdo de 23 de septiembre de 2010, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se convoca un proceso selectivo para provisión de plazas, entre juristas de reconocida competencia con más de diez años de ejercicio profesional en las materias propias de los órganos del orden social, del orden contencioso-administrativo o de los órganos con jurisdicción compartida civil y penal, para el acceso a la Carrera Judicial por la categoría de Magistrado, publicado en el BOE del jueves 30 de septiembre de 2010.

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## 3. Reflexiones:

La regulación de los sistemas de selección establecida antes de la entrada en vigor del EBEP es lo suficientemente abierta como para permitir un amplio abanico de opciones a la hora de confeccionar las bases que han de regir cada convocatoria.

Por otra parte, vista la regulación básica contenida en el EBEP, nada parece indicar que se vayan a producir importantes cambios de futuro.

Esta regulación tiene una doble lectura, como ocurre desafortunadamente cada vez que el ordenamiento deposita en la Administración la responsabilidad de optar con gran libertad por unas posibilidades u otras. Esto es, una correcta aplicación de ese amplio grado de discrecionalidad resultaría una importante herramienta para flexibilizar las pruebas selectivas y la valoración de méritos en los procesos selectivos, adaptándolas a las concretas cualificaciones buscadas en los candidatos idóneos para cada plaza a desempeñar.

Sin embargo, esta discrecionalidad con mucha frecuencia se transforma en arbitrariedad, y su utilización persigue la consolidación de personas determinadas en el empleo público sin tenerse en cuenta otros “méritos” que los de índole política o gregaria de cualquier tipo.

### Ø La importancia práctica de elegir un sistema u otro.

Si bien parecería lógico y razonable utilizar con carácter general el sistema de oposición y únicamente en determinados casos el de concurso-oposición, lo cierto es que en la práctica se abre cada mayor camino este último sistema.

Realmente, y huyendo de la confusión entre la convocatoria de puestos y plazas, lo cierto es que el uso del sistema combinado de concurso-oposición cobra total sentido

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

cuando se convocan plazas directamente relacionadas con puestos concretos, como por ejemplo, cuando un Ayuntamiento convoca una plaza de Técnico de Administración General, única en la plantilla, destinado a cubrir un puesto, también único, de Técnico de Personal o de Técnico de Contratación. En estos supuestos es importante valorar la experiencia o los conocimientos específicos concretos en esas disciplinas y sí supone realmente un valor añadido esa experiencia o conocimientos, cosa esta que no ocurre normalmente en plazas de inferior rango, como auxiliares o subalternos, donde los conocimientos específicos del puesto de destino se adquieren con mucha facilidad.

Por el contrario, es frecuente que en los propios Acuerdos y Convenios negociados en el seno de las Administraciones locales se incluyan artículos por los que se determine como sistema general de acceso al empleo público el de concurso-oposición. La razón de que esto ocurra es doble: de una parte, desde el punto de vista formal, la habilitación que opera el EBEP al permitir que esta materia sea objeto de negociación<sup>39</sup> y de otra parte, y en cuanto al fondo del asunto, el hecho de que sea extraordinariamente habitual la existencia de contratados laborales temporales o funcionarios interinos<sup>40</sup> que aspiran a consolidar su situación en la Administración Local a través de procesos de selección que de una forma u otra les resulten “favorables”, por encima, evidentemente, de cualquier respeto al principio de igualdad en el acceso al empleo público del que antes nos hemos ocupado.

Afortunadamente, una las innovaciones que contiene el EBEP es la supresión, entre las materias objeto de necesaria negociación colectiva, de las bases concretas de

---

<sup>39</sup> Artículo 37. Materias objeto de negociación. 1. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes: ....c) Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos.

<sup>40</sup> SANCHEZ MORÓN, Miguel: DERECHO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Tecnos, Madrid, 2ª Edición 1997. Pág. 130.

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

cada convocatoria para la cobertura de nuevas plazas en las plantillas locales<sup>41</sup>. Esta medida, que ha provocado airadas reacciones de los representantes sindicales en las Administraciones locales, ha supuesto para los gestores locales un importante alivio de cara a evitar interminables procesos de negociación en los que habitualmente se discutía cada uno de los posibles méritos valorables y su importancia en el proceso selectivo, así como el peso específico total de estos méritos en el global del proceso selectivo, y todo ello con profundas discrepancias entre los distintos representantes sindicales, motivadas no por estrictos criterios de interés general de acceso al empleo público de los mejores aspirantes, sino, en la mayoría de los casos, defendiendo la adaptación de las bases a los concretos méritos de sus respectivos afiliados, contratados temporales o funcionarios interinos.

Resulta verdaderamente indignante enfrentarse a propuestas sindicales que en unas convocatorias concretas estiman oportuno valorar, por ejemplo, con *un punto por cada año trabajado* la experiencia profesional en plazas similares a la convocada y, a renglón seguido, defienden para otra plaza una valoración de *un punto por cada mes trabajado*, sin existir mayor criterio justificativo de la importante diferencia entre una propuesta de valoración y la otra que las circunstancias concretas de los actuales ocupantes temporales de las distintas plazas convocadas.

Obviamente, estos intentos de manipulación de las bases de convocatoria de procesos para la cobertura de plazas vacantes no son monopolio de los Sindicatos, ahora apartados como hemos dicho de esas prácticas, sino que también se dan, con importantísima frecuencia, en los dirigentes políticos municipales que muestran un absoluto rechazo a llevar a cabo procesos selectivos en los que no esté “garantizado” de antemano que las bases de convocatoria permitirán el acceso a la plaza del “candidato oficial” (generalmente ya integrado en la organización como empleado temporal o

---

<sup>41</sup> Artículo 37. Materias objeto de negociación. 2. Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, las materias siguientes: ...e) La regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

interino, a través de algún proceso de selección -si lo ha habido- de características normalmente inconfesables).

Cierto es que también algunos técnicos se prestan a estas manipulaciones o incluso las llevan a cabo motu proprio aprovechando su conocimientos en la materia.

Por señalar un ejemplo de manipulación de bases de selección, sin otro ánimo que el de dar una idea sobre la arbitrariedad interna de muchas de las bases de selección que vemos en los Diarios Oficiales, señalaremos el siguiente:

En los procesos de valoración de puestos de trabajo llevados a cabo para la fijación del importe del complemento específico de los distintos puestos de una organización, debe analizarse, entre otros criterios, el tiempo que se considera necesario para desarrollar correctamente las tareas o funciones de cada puesto de trabajo, denominándose el criterio “experiencia” o “experiencia necesaria”. Lo normal es valorar este criterio dividiendo los tiempos de aprendizaje en escalas definidas en proporción inversa a la titulación academia exigida, con unos intervalos de tiempo contenidos entre cero y treinta y seis meses. En consecuencia, y por una mínima coherencia interna, al valorar en un proceso de selección a través del sistema de concurso-oposición la experiencia previa en la realización de funciones similares a las de la plaza convocada, lo lógico sería utilizar este mismo baremo de tiempos. Esto es, lo razonable sería ajustar los tiempos de valoración de esta experiencia en las bases de convocatoria, a los tiempos fijados para su valoración a efectos retributivos, con lo cual tendríamos un criterio prefijado para cualquier convocatoria perfectamente defendible y justificable y que garantizaría una objetividad difícilmente criticable. Pues bien, hacer un planteamiento de este tipo es prácticamente inviable en multitud de Administraciones locales que no han alcanzado un mínimo de madurez política y técnica como para obligarse a regirse por este tipo de criterios objetivados con carácter previo a cualquier proceso selectivo.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

La situación, lejos de mejorar, se está viendo perjudicada por la invasión en las competencias de las Administraciones locales por parte de las Administraciones Autonómicas, que tratan de establecer sus propios criterios en la elaboración de determinadas bases de convocatorias de las Administraciones locales, a veces bajo razones de coordinación (en intentos de establecer imperativamente unas determinadas bases para la selección de Policías locales, por ejemplo) y otras bajo condicionamiento del otorgamiento de la correspondiente subvención (por todos, las bases para selección de Informadores Juveniles subvencionados por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha).

Estas injerencias se aprecian de modo patente en la Orden IYJ/1213/2008, de 2 de julio, de la Consejería de Interior y Justicia de la Junta de Castilla y León, por la que se aprueba el modelo de bases para las convocatorias de pruebas acceso a la categoría de Agente de los Cuerpos de Policías locales.<sup>42</sup>

Dicha Orden señala en su artículo primero que “Las bases de las convocatorias para acceder a la categoría de Agente de los Cuerpos de Policía Local de los Ayuntamientos de Castilla y León deberán adecuarse al modelo y directrices establecidas en el Anexo I de la presente Orden.”

Esta norma autonómica, dictada según su exposición de motivos para adaptar el modelo precedente al EBEP, contempla en dicho modelo, en su base quinta, relativa a la composición del Tribunal, que actuará como vocal “Un miembro designado a propuesta de los órganos de representación del personal de la Corporación”.

Siendo así que el EBEP ha incorporado como novedad la limitación de los miembros de los tribunales, en el sentido de excluir a los políticos electos y de designación y de prohibir la actuación de los miembros de los mismos en representación

---

<sup>42</sup> Boletín Oficial del Castilla y León, nº 130, martes, 8 de julio de 2008, Págs.13973 a 13984.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

de instituciones u organismos, lo cierto es que ha hecho desaparecer la necesidad de incorporar a estos órganos de selección a miembros, no ya en representación de los Sindicatos, sino también por designación a propuesta de estos.

En tal sentido, es una decisión municipal el incorporar o no a estos miembros a los Tribunales. Ahora bien, si por imperativo autonómico han de incluirse en los tribunales de selección de policías locales, difícilmente se podrá defender lo contrario en el resto de los procesos selectivos de otro tipo de empleados públicos.

En estos supuestos consideramos la postura más acertada la de configurar los tribunales de selección de la forma que el Ayuntamiento estime más adecuada sin permitir injerencias en materias propias de su competencia.

Peor opinión aún merece la Orden de 28 de noviembre de 2008, de la Consejería de Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por la que se establecen las bases y se convocan subvenciones para la contratación de Informadores-dinamizadores juveniles en Centros de Información Juvenil dependientes de los Ayuntamientos, Mancomunidades o Agrupaciones de municipios de Castilla-La Mancha.<sup>43</sup>

Esta Orden señala en las bases octava y novena de la convocatoria de subvenciones que:

“Octava...

Serán requisitos necesarios para la contratación de Informadores-dinamizadores en los centros de información juvenil, los siguientes:

1.- Creación de una Comisión de Contratación, presidida por el Alcalde o Presidente de la Corporación Local o persona en quien delegue y la vicepresidencia de una persona en representación del Instituto de la Juventud de Castilla-La Mancha, así como los otros miembros que tengan reconocidas las respectivas Corporaciones para asegurar los criterios de igualdad, mérito y capacidad en la provisión de trabajo público.

---

<sup>43</sup> Diario Oficial de Castilla-La Mancha nº 263, de 23 de diciembre de 2008, Págs. 41324 a 41340.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

2.- La realización de pruebas selectivas conforme a las características generales para la convocatoria de puestos de trabajo de informadores-dinamizadores juveniles (Anexo IV)...

Novena....

1.- Las personas contratadas serán jóvenes entre 18 y 35 años de edad, ambas inclusive.”

Por su parte, las bases de convocatoria contenidas en el citado Anexo IV indican en su punto 2º que:

El contratado, *como mínimo*, tendrá la consideración de personal laboral temporal o funcionarios interino...”

Por su parte, el artículo 60 del EBEP señala en sus apartados 2º y 3º que:

“2. **El personal de elección o de designación política**, los funcionarios interinos y el personal eventual no podrán formar parte de los órganos de selección.

3. La pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual, **no pudiendo ostentarse ésta en representación** o por cuenta de nadie.”

Parece que ambos párrafos no afectan ni a los alcaldes de Castilla-La Mancha ni a los representantes de su Instituto de la Juventud.

Por otro lado, el artículo 56 del EBEP señala como requisitos generales para poder participar en los procesos selectivos:

“a) Tener la nacionalidad española, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.

b) Poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas.

c) **Tener cumplidos dieciséis años y no exceder, en su caso, de la edad máxima de jubilación forzosa. Sólo por ley podrá establecerse otra edad máxima**, distinta de la edad de jubilación forzosa, para el acceso al empleo público. ”

No consta la existencia de Ley alguna que permita fijar como requisito una edad no superior a 35 años para las plazas convocadas.

Ahora bien, la disyuntiva es sencilla, o se acomodan las bases de selección a los modelos autonómicos o no se obtiene la subvención.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Como conclusión a este apartado hemos de señalar que:

**Tanto la actual legislación, como la persistente aplicación práctica de la misma por las Administraciones locales a la hora de confeccionar las bases para la convocatoria de procesos de selección de empleados públicos locales, están propiciando actuaciones arbitrarias alejadas del respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al sector público, sin que ninguno de los sistemas de control de la actividad de las Administraciones locales demuestre eficacia alguna en su evitación. Más aún, las propias Comunidades Autónomas están muy lejos de poder llevar a cabo control alguno cuando ellas mismas incumplen la normativa legal.**

## **Ø Diferentes sistemas de selección para personal laboral y funcionarios (Después del EBEP).**

Llama negativamente la atención el hecho de que se permita el sistema de concurso para el acceso del personal laboral al empleo público sin las restricciones establecidas para este sistema en el acceso de funcionarios.

Si las garantías de permanencia son prácticamente las mismas para ambos colectivos, no se entiende el establecimiento de sistemas de acceso diferenciados.<sup>44</sup>

En tal sentido, y por lo que al acceso al empleo Local se refiere, también resultaría conveniente extender los temarios mínimos fijados para el acceso a la función

---

<sup>44</sup> Artículo 61. Sistemas selectivos....6. Los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación. Sólo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos. 7. Los sistemas selectivos de personal laboral fijo serán los de oposición, concurso-oposición, con las características establecidas en el apartado anterior, o concurso de valoración de méritos.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

pública Local al personal laboral que vaya a acceder a estas Administraciones.<sup>45</sup>

En principio la figura del concurso podría tener cabida, casi en exclusiva, para la selección de personal laboral de alta dirección. Ahora bien, es difícil encontrar un encaje correcto entre esta figura, caracterizada por su condición de relación laboral especial y por su regulación específica<sup>46</sup> y la dicción literal del artículo 61 del Estatuto Básico en su apartado 7º, que hace una referencia expresa al “personal laboral fijo”.

## Ø La figura del personal directivo laboral.

Resulta necesario hacer una referencia a esta figura por la problemática añadida que puede traer para las Administraciones un uso inadecuado de la misma. No olvidemos además que la selección de este personal se hace con criterios de confianza y no de mérito y capacidad objetivamente contrastados.

Su escueta regulación en el E.B.E.P. es la siguiente:

“Artículo 13. Personal directivo profesional.

El Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:

1. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.
2. Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.

---

<sup>45</sup> Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, sobre reglas básicas y programas mínimos del procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local.

<sup>46</sup> Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la Relación Laboral de carácter Especial del personal de Alta Dirección.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

3. El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

4. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. **Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.** “

En esta regulación básica, que no pasa de ser un esbozo de la normativa que finalmente se establezca, se produce nuevamente el desdoblamiento entre personal funcionario y personal laboral a la hora de desarrollar funciones directivas.

En consecuencia deberemos estar otra vez aún cuando el texto definitivo no lo recoja expresamente (su redacción anterior al trámite de aprobación por el Senado sí) a lo señalado por el artículo 9.2 del Estatuto, que como sabemos señala que:

“2. En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos.”

Esta dualidad, en principio coherente con el resto del texto y que fue señalada expresamente por el Senado en la motivación de las enmiendas que aprobó, plantea desde el punto de vista práctico una importante diferencia entre acceder a la función directiva desde la condición de funcionario o desde la condición de personal laboral.

Dice este artículo que las funciones del artículo 9.2 deberán ser desarrolladas en todo caso por funcionarios públicos. Dentro de estos caben los funcionarios de carrera y los interinos. Dada la amplia definición actual de funcionario interino puede pensarse que entre los mismos tenga cabida la figura de un funcionario interino que lleve a cabo funciones directivas, como personal destinado a: “La ejecución de programas de carácter temporal.”



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

En todo caso, y pese a ser admisible esta interpretación, lo cierto es que la figura del personal directivo frente al eventual parece quedar más o menos definida en los términos de que las funciones del personal eventual serán exclusivamente de *confianza o asesoramiento especial*, contándose para estos puestos con personal ajeno a la función pública, o perteneciente a la misma pero nombrado y cesado totalmente al margen de criterios de mérito y capacidad, mientras que las funciones directivas parecen reservadas a funcionarios de carrera nombrados en esos puestos directivos a través de criterios objetivos de selección.

Si admitimos esto, lo normal será que el acceso a puestos directivos funcionariales esté reservado fundamentalmente a funcionarios de carrera de titulación superior y que hayan consolidado una importante posición jerárquica en la administración en que presten sus servicios (en relación con la situación actual estaríamos hablando de funcionarios del grupo A1 y complemento de destino entre el 29 y el 30).

Cuando un funcionario acceda a un puesto de estas características y sea posteriormente cesado en el mismo, tendrá garantizada en todo caso la reubicación en un nuevo puesto de trabajo que no le suponga gran pérdida retributiva y de posición jerárquica real en la administración donde se encuentre (en la regulación actual deberá ser nombrado provisionalmente en algún puesto como máximo de dos niveles menos al del puesto que venía desempeñando).

Ahora bien hacer este planteamiento desde el punto de vista laboral resulta más complejo, puesto que no resulta fácil imaginar a un personal laboral que progresivamente ascienda en puestos de esta naturaleza hasta alcanzar un puesto directivo que convierta su contrato en uno especial de alta dirección frente al anterior ordinario, aunque la regulación laboral lo permite, como luego veremos. Sin embargo, parece más propio que los puestos directivos recaigan, por lo menos hasta ahora, más en personal funcionario que laboral.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

En todo caso, no podemos menos que detenernos a analizar, aún cuando sea someramente, la regulación legal de estos contratos de carácter especial de alta dirección, que efectivamente pueden llegar a tener virtualidad en la nueva regulación de la función directiva (pensemos por ejemplo en un organismo autónomo de deportes, integrado exclusivamente por personal laboral, donde la función de gerente se reserve a personal directivo con relación laboral de alta dirección, a la que puedan acceder por promoción los técnicos deportivos al servicio del organismo).

A continuación analizaremos la regulación de esta relación especial, y veremos cómo efectivamente puede permitir ciertos paralelismos con la situación de un funcionario destinado en puestos directivos, pero no olvidemos que en muchos casos este personal directivo laboral va a incorporarse al empleo público desde fuera de la Administración y con un proceso selectivo ajeno a los principios de mérito y capacidad.

La relación laboral de alta dirección se encuentra contenida en el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la Relación Laboral de carácter Especial del personal de Alta Dirección.

Por lo que se refiere a la promoción interna, esta se regula en el artículo 9 de la norma, que señala:

“1. Deberá formalizarse el contrato escrito regulado en el artículo 4 de este Real Decreto en los supuestos en que el trabajador vinculado a una empresa por una relación laboral común promocionase el ejercicio de actividades de alta dirección en esa misma empresa o en otra que mantuviese con ella relaciones de grupo u otra forma asociativa similar.

2. En tales supuestos en el contrato se especificará si la nueva relación especial sustituye a la común anterior o si esta última se suspende. Caso de no existir en el contrato especificación expresa al respecto se entenderá que la relación laboral común queda suspendida. Si se optase por la sustitución de la relación laboral común por la especial, tal novación sólo producirá efectos una vez transcurridos dos años desde el correspondiente acuerdo novatorio.

3. En caso de simple suspensión de la relación laboral común anterior, al extinguirse la relación laboral especial, el trabajador tendrá la opción de reanudar la relación laboral de origen, sin perjuicio de las

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

indemnizaciones a que pueda tener derecho a resultas de dicha extinción. Se exceptúa de esta regla el supuesto de la extinción del contrato especial de alta dirección por despido disciplinario declarado procedente.”

En relación con esta materia, la jurisprudencia aclara los términos del artículo en los siguientes puntos:

## **Tribunal Supremo Sala 4ª, S 26-2-1990.**

No se produce litispendencia por una reclamación derivada de relación especial con otra proveniente de relación laboral común. **La extinción de una relación laboral especial de alta dirección produce la reanudación de la común hasta entonces en suspenso con derecho a percibir los salarios correspondientes a su categoría. Los complementos salariales inherentes al cargo ocupado desaparecen al cesar en el mismo.**

Vemos en consecuencia que los efectos son muy similares a los de los casos de ceses de funcionarios.

## **Tribunal Supremo Sala 4ª, S 30-6-1990.**

QUINTO.- El argumento esencial de la sentencia de instancia, para estimar la demanda de despido descansa en la aplicación por analogía, al supuesto aquí contemplado y de conformidad con el artículo 15.3 del Decreto ya dicho, de lo dispuesto en el artículo 45 del Estatuto de los Trabajadores, en cuanto al plazo de 30 días, para reincorporarse el trabajador a la Empresa, al terminar las causas que dieron lugar a la suspensión de la relación laboral común al terminar la de alto cargo, exponiéndose, en aquella, que por no existir norma específica que establezca plazo en el que deba hacerse, hay que aplicar dicha norma con lo que, habiendo cesado el actor como Director Gerente el 27 de septiembre de 1988 y despedido por carta el 24 de octubre de 1988, dicho plazo no había transcurrido, al producirse el despido.

SEXTO.- Dicha interpretación no puede aceptarse; procediendo la interpretación analógica de las normas, como dice el artículo 4.1 del Código Civil, cuando éstas no contemplan un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie la identidad de razón, este no es el caso aquí debatido; el artículo 15.2 del Decreto 1382 de 1 de agosto de 1985, dice que dicha relación especial podrá suspenderse con los efectos y para los casos previstos en el artículo 45 del Estatuto de los Trabajadores, se está refiriendo, por tanto a suspensión de dicha relación especial, no comprende el supuesto cese en la misma y reanudación de la anterior común suspendida, a la que sí se refiere, pero sin establecer plazo el 9.3 del Decreto, en el que terminada la especial, la misma debe reanudarse, por otra parte, los arts. 46.1 y 48.3

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

ambos del Estatuto de los Trabajadores, que establecen un plazo de un mes, para el reingreso en caso de excedencia forzosa, y de 30 días para los caso de suspensión del contrato por prestación del servicio militar, ejercicio de cargo público representativo o funciones sindicales, al desarrollar ambos el artículo 45 ya citado, y regular las causas y efectos de la suspensión del contrato, al conceder dicho plazo, sólo está comprendiendo aquellos supuestos, no los demás relacionados con el precepto, y ello, porque, la causa origen de la referida situación de suspensión del contrato, es distinta, y lo mismo en razón de ser; en un caso, son derivados del desempeño de funciones públicas, sindicales, o de carácter obligatorio que exigen, que una vez cesen, se regule el plazo en el que se deba volver a la situación anterior, al prestarse aquellos servicios fuera del ámbito de la Empresa, siendo necesario conceder un plazo para que la reincorporación se lleve a efecto, y en otro, supuesto, aquí contemplado, **se trata de relaciones laborales que se desenvuelven dentro de la Empresa, y en la que, de nada decirse, la reincorporación debe ser inmediata.**

Una diferencia respecto de la regulación funcionarial es el plazo de reingreso, que es inmediato, dando lugar su no cumplimiento a la pérdida de la relación laboral común preexistente.

Sin embargo la diferencia de gran importancia respecto de la función directiva desarrollada por funcionarios es el derecho a indemnización.

Así el artículo 11 de la norma citada señala en cuanto a la:

“Extinción del contrato por voluntad del empresario:

1.- El contrato de trabajo podrá extinguirse por desistimiento del empresario, comunicado por escrito, debiendo mediar un preaviso en los términos fijados en el artículo 10.1. **El alto directivo tendrá derecho en estos casos a las indemnizaciones pactadas en el contrato; a falta de pacto la indemnización será equivalente a siete días del salario en metálico por año de servicio con el límite de seis mensualidades.”**

Esto nos lleva a la necesidad de estudiar si pueden pactarse indemnizaciones más amplias a la establecida con carácter general. Para ello analizaremos la jurisprudencia:

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

**TSJ Madrid Sala de lo Social, sec. 1ª, S 21-11-2005, nº972/2005, rec.4615/2005.**

Frente a sentencia que acogió la reclamación de cantidad instada por el actor, recurre el IMSALUD en suplicación. El recurso no puede prosperar, pues la novación modificativa del contrato de alta dirección operada con ocasión de la transferencia del demandante con efectos de 1 de enero de 2002 a la Comunidad Autónoma en nada afectó a su derecho a ser preavisado con tres meses de antelación a cesar en su prestación de servicios como trabajador de alta dirección por desistimiento de la Administración Autonómica, ni al abono de la consiguiente indemnización por el período que ésta no observó, así como tampoco a su derecho a lucrar una indemnización legal de siete días de salario por año de servicio con base en tan repetido desistimiento del contrato, prevenciones que en nada se vieron afectadas por los preceptos de la normativa presupuestaria en que se funda el recurso, pues tales preceptos sólo pueden tener una interpretación lógica y que, además, no contraría el ordenamiento laboral vigente.

La precedente Sentencia pone de manifiesto el derecho del trabajador a percibir la indemnización de 7 días por año trabajado, así como los tres meses de salario correspondientes al incumplimiento del aviso previo a la resolución del contrato.

**TSJ Andalucía (sede Granada) Sala de lo Social, sec. 1ª, S 30-3-2004, nº1127/2004, rec.3279/2003.**

El contrato se otorga en 18 de septiembre de 2000 entre el actor y el presidente de la Diputación, como personal de alta dirección a propuesta del Consejo de Administración del Organismo por la que se acuerda designar gerente al actor y ajustado a lo dispuesto en el artículo 2.1 a) del RDL 1/95 de 24 de marzo y RD 1382/85 de 1 de agosto se sujeta a estos preceptos y ejercerá las funciones que señalan los estatutos del Organismo Autónomo...

**En el presente caso las partes pactaron que en caso de extinguirse el contrato por desistimiento del empresario, éste se vería obligado a indemnizar al actor en una cantidad igual a la correspondiente a los salarios brutos e íntegros de un año completo**, tomándose como referencial el año anterior a la fecha de la extinción, suma que se entendería como indemnización accesorio, incrementándose a ésta la que establezca la ley en número de días por año trabajado.

En esta sentencia se admite pacíficamente la posibilidad de establecer una indemnización superior a la establecida por la normativa con carácter general. (Resulta también interesante leer el texto íntegro de esta sentencia en cuanto a centrar la diferencia entre desistimiento del empresario por pérdida de confianza y despido disciplinario, no reproduciéndose aquí para evitar añadir más complejidad a la

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

exposición).

En todo caso, esta es una cuestión muy controvertida que ha sido objeto de diversos planteamientos en torno a la posibilidad de establecer cláusulas indemnizatorias exageradas que pudieran beneficiar a trabajadores vinculados políticamente con los dirigentes de la Administración que suscriben el contrato y aceptan la cláusula desorbitada de indemnización.

Especialmente clarificadora y completa es la Sentencia que reproducimos a continuación de forma íntegra, aunque seccionada para su mejor análisis:

**TSJ Canarias (sede Las Palmas) Sala de lo Social, sec. 1ª, S 31-3-2005, nº405/2005, rec.1111/2004.**

## RESUMEN

Frente a sentencia que declaró conforme a derecho la extinción del contrato de trabajo del actor, se alzan ambas partes en suplicación. El TSJ estima el recurso y establece una cantidad mayor en concepto de indemnización. Señala la sala que al actor se le contrató como gerente de la empleadora demandada por acuerdo y al ser la misma una autoridad con personalidad jurídica plena, el pacto indemnizatorio fijado entre las partes es válido.

## NORMATIVA ESTUDIADA

- CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española  
Artículo 9.1, artículo 9.3
- RD de 24 julio 1889. Año 1889. Código Civil  
artículo1255

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La única instancia del proceso en curso se inició por demanda y terminó por sentencia, cuya relación de hechos probados es la siguiente:

Primero.- La parte actora, con DNI núm.000, ha venido prestando servicios para la demandada desde el 9-8-2001, en Las Palmas, con la categoría de Gerente y salario de 146,51 Euros/día.

Segundo.- El actor fue nombrado Director-Gerente por Acuerdo de la Junta de Gobierno de la demandada, a propuesta de su Presidente, el 2-8-2001.

Tercero.- **El actor y el Vicepresidente Primero de la demandada, D. Abelardo, suscribieron, el 9-8-2001 contrato de trabajo de alta dirección**, que consta en autos y se da por reproducido, en cuya cláusula segunda **se establece una duración del contrato hasta el 9-8-2006** y en cuya cláusula décima se establece: **“En caso de despido del Gerente, si este fuese declarado improcedente, y no se**

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

acordase la readmisión, se pacta que la indemnización que abonará la Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria a aquel, será de los haberes que le resten por percibir, desde la fecha del despido hasta la fecha de terminación del contrato”.

Cuarto.- En fecha 15-10-2003 el actor recibió comunicación escrita en la que se le notificaba el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la demandada, de desistir del contrato de alta dirección suscrito con el actor, por falta de confianza, con efectos desde el día de la notificación, 15-10-2003, e indemnizarle con tres meses de sueldo por no interesar cumplir el preaviso de 3 meses contemplado en el artículo 11.1 del RD 1382/1995, así como una indemnización de 7 días salario por año de servicio.

Quinto.- La demandada es un ente público cuya Junta de Gobierno está compuesta por 5 representantes del Cabildo Insular de Gran Canaria, 2 representantes del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y un representante del Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana.

Sexto.- La parte actora no es ni ha sido el año anterior representante legal o sindical de los trabajadores.

Séptimo.- Se interpuso reclamación previa en fecha 21-10-2003.

SEGUNDO.- La parte dispositiva de la Sentencia de instancia dice: Que, estimando parcialmente la demanda origen de las presentes actuaciones, promovida por D. José Ramón frente a AUTORIDAD ÚNICA DEL TRANSPORTE DE GRAN CANARIA, sobre DESPIDO, debo declarar y declaro conforme a derecho la extinción del contrato de trabajo del actor con la demandada por desistimiento del empleador, debiendo esa indemnizar a aquel en la cantidad de 14.834,14 Euros, cantidad de la que deberá descontarse, en su caso, lo ya percibido por el actor en concepto de indemnización.

TERCERO.- Frente a dicha resolución se interpuso el recurso de Suplicación, que fue impugnado de contrario.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- D. José Ramón, que venía prestando sus servicios como Gerente para la Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria, en virtud de contrato suscrito en fecha 9 agosto 2001, de Alta Dirección, con duración pactada hasta el 9 de agosto 2006, **fue cesado por Acuerdo de la Junta de Gobierno de la entidad de fecha 7 octubre 2003, al no contar con la confianza del nuevo Presidente ni de la mayoría de los miembros de la Junta**, en el que además se ordenaba a la Intervención indemnizarle con 7 días de salario por año de servicio, en aplicación del artículo 11.1 párrafo segundo del Real Decreto 1382/1985 EDL1985/8994 .

**En la demanda que interpone D. José Ramón se suplica la equiparación, a efectos económicos, del cese al despido improcedente y el abono de la indemnización pactada en la cláusula décima - haberes que le restasen por percibir hasta la terminación del contrato-, lo que importa un total de 148.705,92 euros.**

En el acto de juicio el actor se ratificó en su demanda.

**La demandada centró su oposición en la nulidad de la estipulación décima por entender que**

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

establece un blindaje contrario a Derecho al superar la duración del contrato en más de tres años la del mandato de la Corporación que efectuó el nombramiento, e interesó la aplicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en reunión de 17 diciembre 1993, y publicado como Anexo a la Resolución de 27 diciembre 1993, de la Subsecretaría del Ministerio para las Administraciones Públicas (BOE 31 diciembre 1993, núm. 313), por el que se dictan instrucciones para uniformar y limitar la cuantía de las indemnizaciones por extinción del contrato de trabajo de los altos cargos y personal directivo del Sector Público Estatal..... (Más adelante se continua la reproducción de la Sentencia).

Se plantean aquí dos cuestiones distintas y de gran importancia ambas:

De una parte la bondad o no de suscribir un contrato de alta dirección con un fecha de finalización superior a la prevista para ocupación del cargo político de quien efectúa la contratación y de otra la aplicabilidad del Acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en reunión de 17 diciembre 1993 y publicado como Anexo a la Resolución de 27 diciembre 1993, de la Subsecretaría del Ministerio para las Administraciones Públicas, por el que se dictan instrucciones para uniformar y limitar la cuantía de las indemnizaciones por extinción del contrato de trabajo de los altos cargos y personal directivo del Sector Público Estatal.

En cuanto a la primera cuestión, ésta problemática se plantea por la inexistencia de una línea de división nítida entre los funcionarios eventuales, el personal directivo y el personal laboral de alta dirección. De hecho, más adelante, el Tribunal analizará la similitud entre personal eventual y personal de alta dirección.

Lo cierto es que cuando quede claramente definida la función directiva ésta no deberá vincularse en ningún caso a la duración del mandato de quien efectúe el nombramiento o la contratación del personal directivo. Y esta limitación en el tiempo afectará únicamente a los funcionarios eventuales que realicen funciones de confianza y asesoramiento especial.



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Sin embargo, y a expensas del necesario desarrollo del E.B.E.P., la regulación actual es, como ya hemos indicado, poco nítida:

“Ley de funcionarios del 64, Artículo 3: (Derogado por el Estatuto Básico):

1. Los funcionarios que se rigen por la presente Ley pueden ser de carrera o de empleo.
2. Los funcionarios de carrera se integran en Cuerpos generales y Cuerpos especiales.
3. Los funcionarios de empleo pueden ser eventuales e interinos.”

“Ley 30/84, en su artículo 20: (Derogado por el Estatuto Básico):

2. El Gobierno y en el ámbito de sus competencias los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Pleno de las Corporaciones Locales, determinarán el número de puestos con sus características y retribuciones, reservados a personal eventual, siempre dentro de los créditos presupuestarios consignados al efecto.

El personal eventual sólo ejercerá funciones expresamente calificadas de confianza o asesoramiento especial y su nombramiento y cese, que serán libres, corresponden exclusivamente a los Ministros y a los Secretarios de Estado, y, en su caso, a los Consejeros de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a los Presidentes de las Corporaciones Locales. El personal eventual cesará automáticamente cuando cese la autoridad a la que preste su función de confianza o asesoramiento. “

Por su parte, el E.B.E.P. señala:

## **“Artículo 12. Personal eventual.**

1. Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.
  2. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto determinarán los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal. El número máximo se establecerá por los respectivos órganos de Gobierno. Este número y las condiciones retributivas serán públicos.
  3. El nombramiento y cese serán libres. El cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento.
  4. La condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna.
  5. Al personal eventual les será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.”
-

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Como vemos, el elemento básico de la calificación de este personal viene dado por el criterio de *confianza o asesoramiento especial*, tanto en la anterior definición como en la actual.

Sin embargo, como bien señala la Comisión de expertos que realizó el estudio previo a la elaboración del Estatuto, lo cierto es que este personal se ha superpuesto en muchas ocasiones con lo que llamaríamos personal directivo.

En concreto, y por lo que se refiere a la Administración Local, ha contribuido especialmente a esta confusión el desarrollo de la Ley de Bases de Régimen Local llevada a cabo por el texto Refundido 781/86 de disposiciones vigentes en materia de régimen Local. Nos referimos a un controvertido artículo entre la doctrina que señala lo siguiente:

“Artículo 176 (Sigue en vigor, o al menos no derogado expresamente, aunque realmente se opone a lo establecido por el EBEP).

1. El personal eventual se rige por lo establecido en el artículo 104 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.
2. Los puestos de trabajo reservados a este tipo de personal deberán figurar en la plantilla de personal de la Corporación.
3. **Podrán ser desempeñados por personal eventual determinados puestos de trabajo de carácter directivo**, incluidos en la Relación de Puestos de Trabajo de la Corporación, de acuerdo con lo que dispongan las normas que dicte el Estado para su confección. En estos supuestos, el personal eventual deberá reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desempeñar dichos puestos.
4. En ningún caso el desempeño de un puesto de trabajo reservado a personal eventual constituirá mérito para el acceso a la función pública o a la promoción interna. “

Algunos autores han puesto en duda la legalidad de este artículo por considerar que contiene un desarrollo “ultra vires” de la Ley de Bases de Régimen Local.

Lo cierto es que este artículo está en vigor, o al menos no derogado expresamente y son muchos los funcionarios que desempeñan tareas directivas en la

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Administración Local al amparo de esta norma. El grupo de trabajo de Recursos Humanos de la FEMP estima que este artículo sigue en vigor en tanto que se desarrolle la normativa estatutaria. Sin embargo, la mayor parte de la doctrina estima que se encuentra tácitamente derogado por el E.B.E.P. Personalmente nos sumamos a esta última opinión.

La única forma de acceder a estos puestos para funcionarios de carrera es pasar a la situación de servicios especiales en la Administración de origen.

Es de desear que el desarrollo de las previsiones del Estatuto sirva para fijar esta figura de empleados directivos en términos más similares a los de otras administraciones como la americana, que hace años que han consolidado la figura profesional de los Directivos Públicos.

La segunda cuestión a la que nos referíamos es la aplicabilidad del Acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en reunión de 17 diciembre 1993 y publicado como Anexo a la Resolución de 27 diciembre 1993, de la Subsecretaría del Ministerio para las Administraciones Públicas, por el que se dictan instrucciones para uniformar y limitar la cuantía de las indemnizaciones por extinción del contrato de trabajo de los altos cargos y personal directivo del Sector Público Estatal.

Sin perjuicio de cómo se resuelve esta cuestión en la Sentencia precitada, cuya reproducción continuamos, lo cierto es que distintas Administraciones han adoptado acuerdos por los que han autolimitado su capacidad para otorgar indemnizaciones superiores a las fijadas por la normativa general con carácter supletorio:

.....La sentencia de instancia, transcribe el citado Acuerdo para, a continuación añadir que “De acuerdo con la normativa anterior, siendo la demandada una entidad de derecho público, en los términos del artículo 6.1.b de la Ley General Tributaria EDL2003/149899 (quiso decirse “Presupuestaria”), debe entenderse sometida a los límites establecidos en el artículo Primero 2 B de la resolución antedicho”. Recuerda la doctrina jurisprudencial que equipara, a efectos

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

**indemnizatorios, el desistimiento empresarial al despido improcedente y termina estimando en parte la demanda fijando la indemnización en 14.834,14 euros (45 días de salario por año de servicio).**

Recurren en suplicación las respectivas direcciones legales del actor y de la demandada.

Ambas, tras articular un primer motivo revisorio, censuran la aplicación del referenciado Acuerdo del Consejo de Ministros. La del actor negándole, por su propio carácter, naturaleza de norma sustantiva de general aplicación y valor reglamentario; ofrecería simplemente directrices orientativas y dirigidas exclusivamente al Sector Público Estatal. La de la demandada asimilando la Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria a un Organismo autónomo quedando afectado por la limitación a las indemnizaciones que para este ámbito se prevé en el punto Primero. 1 del Acuerdo -7 días por año de servicio-.

El escrito de recurso de la Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria incluye además un apartado, antepuesto a los motivos, bajo el rotulo “Cuestión Previa”; afirmando que “el Juzgador vino a considerar nula esa estipulación décima del contrato, en virtud de la cual se estableció un blindaje contrario a Derecho” y ofreciendo las razones que le llevan a realizar tal aseveración.

Los recursos se impugnan de contrario.

SEGUNDO.- En relación al relato de hechos probados, sirviéndose del cauce que ofrece el ap. b/ artículo 191 Ley Procedimiento Laboral, actor y demandada, con apoyo en la documental que citan, interesan: A) Actor.- la adición de dos nuevos ordinales, para los que propone la siguiente redacción: “séptimo.- La Gerente que precedió al actor en el desempeño de su puesto y la demandada habían suscrito un contrato laboral de personal de alta dirección, cuyo contenido se da por reproducido y cuya cláusula décima relativa a la indemnización por despido -si fuera declarado improcedente y no se acordase la readmisión- la establecía en los haberes que le restaran por percibir desde la fecha del despido hasta la de terminación del contrato”.

“Octavo.- El Patronato de Turismo de G.C. contrató un gerente en el año 1999 como personal de alta dirección estableciendo una duración para el contrato de casi cuatro años y una indemnización para el caso de despido, si este fuera declarado improcedente y no se acordase la readmisión, igual a los haberes que le restaran por percibir, desde la fecha del despido hasta la terminación del contrato”.

B) Demandado.- La modificación del ordinal 4º por inclusión inmediatamente después del dato relativo a que “la demandada es un ente público” del texto: “con naturaleza jurídica de consorcio prevista en los artículos 57 y 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a través del cual las Administraciones Públicas integrantes ejercerán de forma unitaria y cooperativa las funciones que les reconoce el Ordenamiento sobre el transporte público regular colectivo de viajeros y sobre sus instalaciones públicas”.

Los datos cuya adición se pretende resultan de la documentación que se cita en apoyo revisorio; no son de interés al fallo, pero, pudiendo serlo a efectos de un eventual recurso unificador, han de incluirse en el

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

histórico, lo que determina el éxito de ambos motivos.

TERCERO.- Denuncia el actor la aplicación indebida del Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 diciembre 1993, incurriendo en infracción del artículo 9.1 y 3 Constitución Española EDL1978/3879 , en relación con el Real Decreto 1382/85 EDL1985/8994 y artículo 1255 Código Civil EDL1889/1 .

Argumenta que un Acuerdo del Consejo de Ministros por su propio carácter no tiene naturaleza de norma sustantiva de general aplicación y carece del valor de reglamento, pues no supone ejercicio de la potestad reglamentaria, el cual exige, ya que la disposición sea aprobada por Real Decreto del Presidente del Gobierno o del Consejo de Ministros, ya que lo sea por orden ministerial.

En consecuencia no pueden prevalecer sus reglas sobre las del Real Decreto 1382/1985 EDL1985/8994, éstas sí con valor reglamentario, y las de la contratación general -artículo 1255 del Código Civil EDL1889/1 -.

En todo caso, añade, el Acuerdo del Consejo de Ministros no es un acto de las Administraciones Públicas, al que se refieren los artículos 56 y 57 Ley 30/1992 EDL1992/17271, no puede admitirse su inmediata ejecutividad, y ello porque, como en el mismo se indica, lo que hace es “dictar unas instrucciones tendentes a establecer unos criterios de uniformidad en reconocimiento de este tipo de indemnizaciones, ello sin perjuicio de que para evitar dar a situaciones diferentes idéntico tratamiento se tomen en consideración las distintas circunstancias concurrentes de la Administración General del Estado, organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, entes públicos y empresas públicas al objeto de determinar los tipos y las cuantías de las indemnizaciones que se consideren admisibles en cada uno de los respectivos ámbitos”; es decir, marca unas directrices orientativas dejando a salvo posibles excepciones a analizar en cada caso.

La Sala no comparte la argumentación.

“La veste formal del Acuerdo no debe ser el criterio determinante para su caracterización, sino su función jurídica”. Así se pronuncia el Tribunal Supremo -Sala de lo Contencioso-Administrativo- en sentencias de 16 febrero 1998 y 10 marzo 1993 EDJ1993/2383, esta última conteniendo un detallado estudio doctrinal.

Según el criterio diferencial entre acto y norma lo fundamental es decidir si nos hallamos ante la aplicación de una norma del ordenamiento -acto ordenado- que agota su eficacia en la propia aplicación, o si, por el contrario, se trata de instrumento ordenador, que, como tal, se integra en el ordenamiento jurídico, completándolo, y erigiéndose en pauta rectora de ulteriores relaciones y situaciones jurídicas cuya eficacia no se agota en una aplicación, sino que permanece, situada en un plano de abstracción, por encima de destinatarios individualizados y en una perspectiva temporal indefinida, como base de una pluralidad indeterminada de cumplimientos futuros.

**El Acuerdo que nos ocupa no es un acto administrativo plural, que no innova el ordenamiento, limitándose a aplicarlo a un supuesto determinado. El Acuerdo no es un acto ordenado sino ordenador que se integra en el Ordenamiento Jurídico; es por su contenido y efectos una disposición general.**

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Tampoco es cierto que el Acuerdo se limite a marcar directrices orientativas. La expresión “Ello sin perjuicio” que en su motivación se recoge no consagra excepciones a determinar en cada caso como apunta el recurrente, sino que da razón de la diferencia de tratamiento dada en el propio Acuerdo según se trate de contratos de alta dirección suscritos en el ámbito de Administración General del Estado, Organismos Autónomos de ella dependientes y Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social (Acuerdo Primero 1.), Entes y Entidades de Derecho público a que se refiere el artículo 6.1.b y 5 TR. Ley General Presupuestaria (Acuerdo Primero. 2) o Sociedades Estatales a las que se refiere el artículo 6.1.a TR Ley General Presupuestaria (Acuerdo Primero. 3).

CUARTO.- Descendiendo al supuesto concreto de autos, el actor censura la aplicación del Acuerdo del Consejo de Ministros en el Sector Público Autonómico o Local, denunciando infracción del artículo 9 CE EDL1978/3879 en relación con su Título VIII, referido a la Organización Territorial del Estado particularmente artículo 140 y 141, artículo 22 Ley Orgánica 10/1982 Estatuto de Autonomía de Canarias, artículo 2 Ley 14/1990 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, en relación con la Ley 7/1985, Reguladora de Bases del Régimen Local y RDL 781/1986 por el que se aprueba el TR en materia de Régimen Social.

El examen de este motivo se realizará conjuntamente con el articulado por la Autoridad Única del Transporte de G.C., que denuncia infracción del Apartado Primero del Acuerdo del Consejo de Ministros, en relación con los artículos 10.1 Ley Orgánica 6/1985, 1 julio, del Poder Judicial, artículo 6 Ley 30/1992 EDL1992/17271 , 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas del procedimiento Administrativo Común, artículos 57 y 87 Ley 7/1985, 2 abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, artículos 30 G, 70, 110 Real Decreto Legislativo 781/1986 EDL1986/10119 , 18 abril, TR. de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, y artículo 37 a 40 Decreto 17 junio 1955, Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, por estimar que un consorcio se asimila a un Organismo Autónomo y deben aplicarse las limitaciones a indemnizaciones de Altos Directivos previstas en este ámbito.

La Autoridad Única del transporte de Gran Canaria es una entidad de Derecho Público, dotada de personalidad jurídica plena e independiente de la de los miembros y patrimonio propio, que adopta la forma consorcial y mediante la cual el Cabildo de Gran Canaria, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y demás Ayuntamientos de la Isla que se adhieran al Convenio de su creación, ejercen sus competencias en materia de servicios de transporte público regular colectivo de viajeros y sus instalaciones públicas, de forma unitaria y cooperativa (artículo 1 Estatutos, BOP Las Palmas, núm. 20, 16 febrero 2000).

Al Director-Gerente de la Autoridad Única se refieren los Estatutos en sus artículos 3 -para numerarlo entre los órganos de carácter técnico-, 4- como asistente con voz y sin voto a la Junta de Gobierno-, 7- es competencia del Presidente de la Junta de Gobierno proponer a esta el nombramiento del Director-Gerente-, 9- relaciona las competencias del Director-Gerente, y 10- como integrante del Comité Técnico-.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

La falta de determinación del régimen jurídico aplicable a la figura del Director Gerente en los Estatutos obliga a acudir al ordenamiento regulador del instituto.

Aunque la normativa actual no atribuye al consorcio el carácter de entidad Local, y aun cuando los entes asociados estén sujetos cada uno de ellos por separado a ordenamientos diferentes, tratándose de un ente de gestión instrumental en el que participan entidades locales el Real Decreto Legislativo 781/1986 EDL1986/10119 , 18 abril (TRRL) en su artículo 64, atrae hacia la normativa de régimen Local la regulación del ente y en este sentido la STS 30 abril 1999.

Pues bien a la contratación laboral se refiere el artículo 177 TRRL, disponiendo en su p.2 que el régimen jurídico de estas relaciones será, en su integridad, el establecido en las normas de Derecho Laboral, remitiéndonos en bloque al Estatuto de los Trabajadores -salvando peculiaridades referidas ej., incompatibilidades, acceso al servicio, límites al crecimiento anual de la masa salarial etc.- Siendo la contratación del actor de Alta Dirección se somete, de conformidad con el artículo 2.1.a Estatuto de los Trabajadores y D. A 5ª al RD 1382/1985 EDL1985/8994, 1 junio, como consta en el propio contrato.

La cuestión que inmediatamente se plantea es si, **afirmada la aplicabilidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 diciembre 1993 a los contratos de Alta Dirección suscritos en el Sector Público Estatal, resulta asimismo de aplicación al Sector Público Local por la remisión genérica a las normas de Derecho Laboral.**

**Esta Sala niega su aplicabilidad por las siguientes razones:**

1) La distinción de organismos que realiza el Acuerdo del Consejo de Ministros se superó con la Ley 6/1997, 14 abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOF AGE EDL1997/22953 ) que, con el propósito de racionalizar y actualizar la normativa dedicada a la tradicionalmente denominada “Administración Institucional del Estado”, opta por una denominación genérica, “Organismos Públicos”, que agrupa todas las Entidades de Derecho Público dependientes o vinculadas a la Administración General del Estado, y partiendo de este concepto general distingue dos modelos básicos: Organismos autónomos y Entidades públicas empresariales.

En particular los artículos 4, 6 ap. 1b. y 5 TR Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativos 1091/ 1988, 23 septiembre son expresamente derogados.

2) **La remisión a las normas de Derecho Laboral (artículo 177 TRRL) ha de entenderse con relación a la regulación general. El Acuerdo se refiere a las indemnizaciones por el cese o extinción del contrato de trabajo de altos cargos y directivos en el Sector Público Estatal, sector de contornos bien definidos, diferenciado del Autonómico y del Local, no existiendo razón alguna que obligue a una aplicación analógica, y menos aún a incluir el consorcio, por asimilación, en alguno de los obsoletos ámbitos que distingue el Acuerdo. (“Organismos Autónomos”, según la demandada, “Entidades de Derecho Público”, atendiendo al parecer del Juzgador), cuando legalmente aparece netamente diferenciado, siendo una entidad con personalidad jurídica propia.**

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

3) La coincidencia en muchos aspectos entre el personal laboral de Alta Dirección y el personal eventual, ambos sometidos a una regulación especial, y con justificación en la confianza y preparación. Destacamos que la estructura retributiva del personal eventual no tiene por qué atenerse a la estructura del artículo 23 LRFP, pudiendo adaptarse a otra establecida y aprobada por la respectiva Corporación Local, ni tampoco su cuantía. Precisamente el artículo 104 LRBRL establece que las retribuciones del personal eventual serán determinadas por el Pleno de cada Corporación al comienzo de su mandato.

No existiendo impedimento normativo alguno, gozando la Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria de personalidad jurídica plena e independiente de las de los miembros y patrimonio propio, el pacto indemnizatorio en si mismo, como expresión libre de las voluntades contratantes, es válido, debiendo surtir plenos efectos.

QUINTO.- Pese a no articularse como motivo de recurso sino a modo de “Cuestión Previa” la Sala entiende que es de interés aclarar no una sino varias cuestiones que se suscitan a partir del contenido de ese apartado:

a) La demandada alegó en el acto de juicio que la estipulación décima era nula porque lo que con ella se perseguía era garantizar al actor una sustanciosa indemnización para el caso de ser cesado, cese que se sabía tendría lugar al sobrepasar la duración del contrato pactado la del mandato de la Corporación que lo nombró -el mandato vencía en mayo 2003 y el contrato se pactó con duración hasta el 9 agosto 2006-.

El alegato no fue contestado por el Juzgador. Quedó silenciado. Ni siquiera se puede entender que implícitamente el magistrado aceptara el alegato de oposición. Si se estimó la demanda solo en parte fue por una razón totalmente diferenciada: la aplicación de un tope legal a la indemnización.

En consecuencia no es cierto que el Juzgador tuviera por nula la estipulación décima por establecer un blindaje contrario a Derecho en razón a la duración del contrato.

b) El éxito del recurso del actor necesariamente debería determinar la validez de la estipulación décima pues ni el juez se pronunció sobre aquel alegato de oposición ni se hace valer ahora articulando el motivo apropiado.

Ello no obstante la reiteración con la que se refiere la demandada a esta cuestión no solo en su escrito de recurso sino en el de impugnación al del actor, justifica, evitando el alegato de indefensión por rigor formalista excesivo, su examen.

c) Efectivamente como regla general puede decirse que es abusiva y fraudulenta, por hipotecar la confianza de futuro, la cláusula de un contrato de alta dirección en el Sector Público que prevé como indemnización por extinción los salarios que resten por percibir hasta la fecha pactada para su finalización cuando esta no aparece vinculada a la duración del mandato de la Corporación que la nombró, sobrepasándole.

Pero lo que la demandada está denunciando es un comportamiento fraudulento y no puede

---



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## ampararse en el fraude para eludir sus obligaciones aquel que lo propició.

Al actor se le contrató como Gerente de la Autoridad Única del Transporte de G.C. en fecha 9 agosto 2001 por acuerdo de su Junta de Gobierno y a propuesta del Presidente de la Junta de Gobierno. Conocido es que las decisiones políticas se adoptan en el seno de los órganos de los partidos y se exteriorizan por los titulares de los cargos, y sabido que la formación política de la entonces Presidenta del Cabildo de G.C. y de la Junta de Gobierno de la Autoridad Única que propuso al actor como Gerente es la misma a la que pertenece el actual Presidente que además a la fecha de contratación del actor era Presidente del partido a nivel Regional y continua siéndolo.

d) Por último negar la identidad del supuesto que consideramos con el contemplado por esta Sala en sentencia de 20 marzo 2002 (rec. 1389/2001) EDJ2002/45257 : pacto novatorio suscrito reservadamente, sin conocimiento del Consejo de Administración ni de la Junta de Accionistas, meses antes de un cambio de las personas del Consejo de Administración, con efecto útil de naturaleza económica, garantizando al Alto Cargo una sustanciosa indemnización por cese.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación.

### *FALLO*

Desestimamos el recurso interpuesto por la Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria y estimamos el interpuesto por D. José Ramón, contra la sentencia de fecha 2 febrero 2004, dictada por el JDO. DE LO SOCIAL NÚM. 1 de LAS PALMAS DE GRAN CANARIA de esta Provincia, que revocamos parcialmente **y con estimación íntegra de la demanda fijamos en 148.705, 92 Euros el importe de la indemnización**, manteniendo los restantes pronunciamientos.

Como se desprende del contenido de la Sentencia, parece razonable admitir que puedan fijarse en estos contrataos de alta dirección indemnizaciones para el caso de cese o de despido calificado como improcedente y no se opte por la readmisión.

Esta cuestión deberá ser objeto de profunda reflexión y posiblemente de una limitación a través de norma de carácter general a fin de evitar situaciones que puedan ser fraudulentas. En este sentido la regulación debería acercarse lo máximo posible al régimen de los directivos funcionarios.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

### **IV.- La temporalidad en el empleo público: (Personal laboral temporal, indefinidos no fijos y funcionarios interinos, ahora con o sin plaza).**

El problema de la temporalidad en el empleo público no es predicable en exclusiva del ámbito Local, razón por la que hemos titulado este apartado refiriéndonos de una forma general al empleo público y no como en otros lugares de este análisis donde nos hemos centrado únicamente en el empleo Local.

Es fácil tomar conciencia de la importancia de esta cuestión en las Administraciones Públicas con solo aproximarnos al trabajo de la Comisión Técnica que elaboró el informe para la confección del Estatuto Básico. Este Informe, en su punto 16. “Situación actual y problemas a resolver”<sup>47</sup>, en referencia a las clases de empleados públicos, señaló lo siguiente:

“Analizamos a continuación cuáles son los principales problemas que se plantean en la actualidad en relación con la clasificación de los empleados públicos, para señalar más adelante las posibles soluciones y aquéllas que conviene abordar en el Estatuto Básico.

a)...

b) Un segundo problema, que se ha agravado en los últimos tiempos, es el abuso de la temporalidad en el empleo público, que, según los datos estadísticos disponibles -informe del Consejo Económico y Social, La temporalidad en el empleo en el sector público, diciembre de 2004-, alcanza en la actualidad a más del 22,8 por 100 del conjunto de los empleados públicos, en las Corporaciones Locales a más del 30 por 100 y en la sanidad, a casi el 30 por 100. Las Administraciones Públicas no han quedado, pues, al margen de ese fenómeno de la temporalidad en el empleo, propio de nuestro tiempo.

No cabe duda de que en ocasiones es preciso acudir a modalidades de empleo

---

<sup>47</sup> INFORME DE LA COMISION TECNICA PARA EL ESTUDIO Y PREPARACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO, Madrid, 25 de abril de 2005 (M.A.P.).Págs. 47 y 48.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

temporal para la ejecución de programas que tienen ese carácter, subvenir a necesidades perentorias o mantener la operatividad de los servicios públicos cuando no es posible contar, en tiempo hábil, con personal fijo. Ello no obstante, no es deseable en absoluto, ni en términos sociales ni desde el punto de vista de la eficacia en la prestación de los servicios, que se mantenga una alta tasa de temporalidad y menos aún, si cabe, en el sector público.

De todas formas el problema fundamental que presenta la temporalidad en el empleo público es que a menudo es artificial o ficticia. Es decir, afecta a muchos funcionarios interinos y empleados con contrato temporal que desempeñan funciones de carácter permanente y que prolongan de manera indefinida su situación. c)..."

Más adelante, ya en el apartado 22 del mismo informe<sup>48</sup> “Los empleados públicos de carácter interino o temporal”, la Comisión señala:

“Conforme a nuestra legislación histórica y vigente en materia de empleo público, el Estatuto Básico del Empleado Público debe hacer mención de los empleados de carácter interino o temporal y establecer una mínima regulación básica de estas figuras.

Estos empleados pueden tener también, como es sabido, la condición de funcionarios o de laborales.

En el caso del personal laboral de carácter temporal, bastaría remitirse a las modalidades de contratación temporal que establece la legislación laboral común, sin perjuicio de abordar el problema de la contratación temporal irregular y de la excesiva tasa de temporalidad existente en el empleo público, a los que nos referimos más adelante.

Por lo que se refiere a los funcionarios interinos, éstos carecen en realidad del rasgo más definitorio de la situación jurídica de los funcionarios de carrera, que es

---

<sup>48</sup> INFORME DE LA COMISION TECNICA PARA EL ESTUDIO Y PREPARACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO, Madrid, 25 de abril de 2005 (M.A.P.).Págs. 56 a

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

la inamovilidad en la relación de servicio. Por ello es lícito poner en duda, desde un punto de vista sustantivo, su condición de verdaderos funcionarios. No obstante, para evitar cualquier confusión jurídica y en la medida en que ejercen transitoria o temporalmente funciones atribuidas normalmente a funcionarios de carrera, no existe reparo alguno en que conserven su condición de funcionarios y accedan a ella a través de un nombramiento legal y no de un contrato, siempre que se respeten, como es lógico, los principios de mérito y capacidad.”

La Comisión entiende que el Estatuto Básico del Empleado Público, por su propia naturaleza y ámbito de aplicación, debe contemplar estos supuestos de interinidad o temporalidad, en aquellos casos en que estén justificados en razón de las necesidades objetivas de los servicios. De esta manera se permite que las Administraciones competentes puedan, con la flexibilidad necesaria, subvenir a sus necesidades.

Cosa distinta es que se adopten medidas para limitar la preocupante tasa de temporalidad del empleo público, problema que abordamos de inmediato. Pero estas medidas, que deben ser objeto de negociación con los agentes sociales, como hoy en día sucede, y, en su caso, abordarse en el marco de la planificación estratégica de los recursos humanos, no deben traducirse en la prohibición legal de la interinidad o de la contratación temporal en el empleo público, ni en una limitación apriorística de las causas que la justifican. Con ello sólo se introducirían nuevos elementos de rigidez incompatibles con las necesidades del servicio público que, probablemente, propiciarían la utilización de fórmulas de gestión indirecta o “externalización” u otras salidas semejantes del propio sistema del empleo público.”

“Desde un punto de vista jurídico, está claro que la interinidad o temporalidad no justifican la inaplicación de las garantías de igualdad, mérito y capacidad en la

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

selección. Por ágiles y rápidos que sean los procedimientos para su nombramiento o contratación —que deben serlo—, la legislación básica debe seguir manteniendo la vigencia de tales principios.

Por ello, la Comisión propone que en el Estatuto Básico del Empleado Público se prevea la posibilidad de nombrar personal funcionario o laboral de carácter interino o temporal para el desempeño de puestos de trabajo o funciones reservadas a funcionarios de carrera o a contratados laborales fijos, respectivamente, mientras no puedan ser desempeñadas por éstos o para la sustitución transitoria de los mismos, o bien para subvenir a situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia o para la ejecución de programas de carácter temporal.

La selección de este tipo de personal debe realizarse con observancia de los principios de igualdad, mérito y capacidad y publicidad, mediante aquellos procedimientos ágiles que, en atención a las necesidades del servicio, establezcan las leyes o las Administraciones competentes.”

Lo cierto es que no trata de recomendaciones que no tengan ya encaje en la legislación previa a la aprobación del Estatuto Básico y, más aún, el propio Estatuto no ha añadido grandes novedades en este apartado salvo la de abrir una nueva puerta a la temporalidad al aumentar los supuestos en los que resulta factible la utilización del nombramiento de funcionarios interinos.

Continuando con las apreciaciones de la Comisión Técnica, efectivamente, más adelante, el repetido informe aborda la contratación temporal irregular y la excesiva tasa de temporalidad a la que dedica completamente su apartado 23: “Necesidad de abordar el problema de la elevada temporalidad existente en el empleo público”.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> INFORME DE LA COMISION TECNICA PARA EL ESTUDIO Y PREPARACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO, Madrid, 25 de abril de 2005 (M.A.P.).Págs. 59 y siguientes.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

En dicho apartado 23, se hacen eco de dos documentos de relativa actualidad en el momento de redactarse el informe que son los siguientes:

El informe del Defensor del Pueblo titulado: “Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público” (2003) y

El informe del Consejo Económico y Social denominado: “La temporalidad en el empleo en el sector público” (diciembre de 2004).

Estos informes ponían de manifiesto el aumento de la temporalidad en el empleo público en general y particularmente, entre otros, en el ámbito Local, donde ese aumento ha resultado muy intenso en los últimos años.

Del análisis de estos datos extrae la Comisión una conclusión que realmente puede considerarse como una pura evidencia para quienes conocemos la gestión de recursos humanos en la Administración Local desde los primeros Ayuntamientos democráticos:

“Revelan además que el volumen de temporalidad hoy existente en el sector público parece exceder del que sería razonable para atender a las necesidades temporales de prestación de servicios y actividades públicas de las distintas Administraciones y que, en realidad, se formalizan como interinidades o contrataciones temporales actividades que responden a necesidades permanentes y que se prolongan o reiteran año tras año. Una parte importante de esa temporalidad tiene, por tanto, un carácter ficticio o artificial.”

La Comisión aporta todo un listado de posibles causas de esta importante temporalidad en el empleo público a las que consideramos necesario añadir alguna más, de orden más psicológico que jurídico, pero que tienen en cualquier caso un gran peso en esta problemática. No olvidemos, en todo caso, que al ser la Administración Local la

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

más cercana al ciudadano es también donde el roce entre los vecinos y el Alcalde y los Concejales (salvo en los grandes Municipios) es más próximo, con todas sus bondades y miserias.

Así, La Comisión señala que las causas que han originado esta situación son múltiples:

“Algunas de ellas tienen relación directa con la legislación presupuestaria: En especial, las fuertes limitaciones impuestas en los últimos años a la incorporación de nuevos efectivos a las plantillas municipales por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, en apartados dictados con carácter básico.

Otras con las carencias de la legislación en materia de empleo público o su deficiente aplicación:

- Ausencia de normas que impongan la inclusión de las vacantes en las ofertas anuales de empleo público o imprecisión de las mismas;
- Retraso de las convocatorias y falta de agilidad de los procesos de selección;
- Falta de planificación de personal;
- Problemas de ordenación de los efectivos y dificultades para la movilidad interna e interadministrativa, etc.”

Apuntaría, como anunciamos más arriba, otras cuestiones que afectan a las decisiones en materia de personal de muchos dirigentes políticos municipales (afortunadamente no todos, también los hay dignos de admiración por su dedicación y rectitud en la toma de decisiones, por difíciles que sean las circunstancias):

- La supuesta conveniencia de conocer “como trabaja” el empleado público antes de llevar a cabo un proceso selectivo “definitivo”.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

- En concordancia con lo anterior y cayendo en la propia trampa, “el temor” a convocar un proceso para la ocupación permanente de una plaza cuando existe la posibilidad (más que evidente) de que el actual titular temporal de la misma, que ahora ya se sabe que “trabaja bien”, no la obtenga definitivamente.
- La falsa preocupación por no cargar excesivamente de personal a las Administraciones locales, cuando esto, realmente se consigue mesurando los servicios y organizando los recursos humanos, y no amparándose en contrataciones temporales, supuestamente extinguibles, que en realidad sirven a servicios que el Ayuntamiento difícilmente está dispuesto a suprimir.
- Y como última cuestión, es imposible no hacer referencia a la mayor facilidad que ofrece a algunos responsables políticos, para la colocación de sus “compromisos”, la lasitud de la contratación temporal frente a la rigidez de los procesos de acceso permanente al empleo público.

A partir de aquí surge la incomprensible (salvo que ellos también impongan su “beneficio” correspondiente) actitud de los Sindicatos en la defensa a ultranza de este personal temporal para, aun conociendo lo inconfesable de su acceso al empleo temporal o interino, propiciar todo tipo de medidas tendentes a facilitar su incorporación definitiva al servicio público. Existiendo personal temporal o interino a nadie le preocupa el derecho al acceso en situación igualdad al empleo público. Quizá nuestro problema para entender la situación derive de una incapacidad cognitiva producida por el importante número de horas dedicado a la preparación y superación de un proceso selectivo mediante oposición con tres pruebas diferentes (incluido examen oral público) y muchos más temas que los 90 que hoy se requieren para el acceso a una plaza del subgrupo A1 en la Administración Local.

Volviendo al análisis de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Básico del Empleado Público, ésta propone una serie de medidas para tratar de paliar la temporalidad en el empleo público.

Tal vez no puedan ser unas medidas calificables de novedosas, pero sí de técnicamente correctas, y tendentes a resolver las carencias o imprecisiones de la legislación previa al Estatuto Básico. Es por ello que nos haremos eco de ellas aún cuando sea de una forma resumida:

Una propuesta sería la supresión de los límites a la asunción de personal fijo de plantilla que ha supuesto la tasa de reposición de efectivos recogida en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de los últimos años, recomendación ésta que no se ha visto acogida en la correspondiente al ejercicio 2009, donde aún persiste (artículo 23.1<sup>50</sup>, con una limitación general del treinta por ciento).

---

<sup>50</sup> Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009:

Artículo 23. Oferta de Empleo Público u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal.

Uno. Durante el año 2009, **el número total de plazas de nuevo ingreso del personal del sector público delimitado en el artículo anterior será, como máximo, igual al 30 % de la tasa de reposición de efectivos** y se concentrará en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales y, en especial, para el desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Dentro de este límite, la oferta de empleo público incluirá los puestos y plazas desempeñados por personal interino, contratado o nombrado en el ejercicio anterior al que se refiere la letra a del apartado 1 del artículo 10 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto Básico del Empleado Público, excepto aquellos sobre los que exista reserva de puesto, o estén incursos en procesos de provisión.

La limitación a que se hace referencia en el párrafo anterior no será de aplicación:

- Al personal de la Administración de Justicia, para el que el número de plazas se determinará de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial.
- A las Administraciones públicas con competencias educativas para el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en relación con la determinación del número de plazas para el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes.
- A las Administraciones públicas con competencias sanitarias en relación con la cobertura de las correspondientes plazas en los hospitales y centros de salud del Sistema Nacional de Salud.
- Al personal de las Administraciones públicas que tenga encomendadas las funciones de control y vigilancia del cumplimiento de la normativa en el orden social, la gestión de las políticas activas de empleo y de las prestaciones por desempleo.
- A Instituciones Penitenciarias.

No obstante lo dispuesto en el párrafo primero de este apartado, en el ámbito de las Fuerzas Armadas, el número de plazas de militares profesionales de Tropa y Marinería será el necesario para alcanzar los

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

También recomienda la adecuada utilización de otros instrumentos de ordenación y gestión del personal puede contribuir a paliar el problema, como sería la correcta confección de Relaciones de Puestos de Trabajo en todos los Ayuntamientos. Un importantísimo número de ellos aún no las ha redactado a pesar de su obligatoriedad. Este es realmente el punto clave, aún cuando no profundiza lo suficiente en el mismo.

Igualmente hace referencia a la necesidad de una mayor agilidad o celeridad de los procedimientos de selección.

Pero además, el informe entiende necesario proponer una serie de medidas específicas, que referimos brevemente, para centrarnos en la recomendación final que siendo, en nuestra opinión, la más acertada y determinante, fue ignorada por el texto de la Ley:

- “a) Si se trata del desempeño de plazas vacantes de plantilla, debe establecerse la necesidad de incluirlas en la primera oferta de empleo público posterior a la interinidad, salvo que se decida su amortización.
- b) Si se trata de un nombramiento o contrato para sustituir a un empleado ausente, debe disponerse el cese del interino o contratado, en todo caso, cuando se reincorpore el funcionario o contratado fijo sustituido o éste pierda el derecho a la reincorporación en el mismo puesto de trabajo.
- c) Si se trata de subvenir a necesidades urgentes, extraordinarias y circunstanciales de incremento de la actividad con el nombramiento de personal temporal, éste debe cesar en cuanto dichas necesidades desaparezcan y, en todo caso, en el plazo máximo que

---

efectivos fijados en la disposición adicional decimocuarta, aplicándose un límite del sesenta y cinco por ciento de la tasa de reposición de efectivos a la cobertura de plazas de oficiales y suboficiales.

Por lo que respecta a la cobertura de las plazas correspondientes a seguridad aérea, a Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, a las correspondientes a aquellas Comunidades Autónomas que deban efectuar un despliegue de los efectivos de Policía Autónoma en su territorio y, en el ámbito de la Administración Local, a las correspondientes al personal de la policía Local, personal de los servicios de

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

establezca la legislación laboral.

d) Si se trata de ejecutar programas temporales, debe exigirse que los mismos tengan una duración determinada y que los funcionarios o el personal laboral nombrados con tal carácter cesen necesariamente a su finalización.”

Pero a renglón seguido reconoce que estas previsiones elementales no son suficientes, “pues es un hecho que, aun estando legalmente establecidas, con harta frecuencia y en muchas Administraciones Públicas la relación de empleo o de servicio de carácter temporal se prolonga de manera irregular al finalizar el plazo de duración del contrato o la causa que legitimó la contratación o el nombramiento del funcionario interino.”

Indica a continuación que estas situaciones son las que han originado la formación de colectivos numerosos de personal interino o temporal que mantienen sine die su condición de precariedad.

Por último, la Comisión hace referencia a dos puntos de gran interés, de lo que destacamos el segundo, que desafortunadamente, como hemos dicho, no ha pasado al texto legal definitivo.

En primer lugar señala que las diferentes Administraciones deberían establecer una política de recursos humanos que contribuyera a reducir paulatinamente la temporalidad a sus justos términos, lo cual, por importante, no deja de ser obvio.

En segundo término indica que para atajar este problema se hace preciso también hacer hincapié en la responsabilidad de las autoridades o funcionarios a los que se atribuya la prolongación irregular de la relación de servicio o laboral del empleado interino o temporal.

---

prevención y extinción de incendios y municipios con población inferior a 50.000 habitantes el límite máximo será del cien por cien de la tasa de reposición de efectivos.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Por lo que a la Administración Local se refiere, al margen de errores de tramitación que evidentemente pueden producirse, lo cierto es que la prolongación irregular de contratos o nombramientos o la selección de personal al margen de los principios rectores de la misma y la mayoría de las patologías que dan lugar a la temporalidad generalmente son reprochables a las autoridades locales y difícilmente a los funcionarios, que son meros ejecutores de las decisiones de la Alcaldía o Junta de Gobierno Local, los cuales raramente solicitan informes previos.

Hay que tener presente la actual normativa en materia de informes preceptivos, tanto para los funcionarios con habilitación de carácter estatal (para los cuales los supuestos son muy limitados), como para los funcionarios propios (para los que no existen), lo que constituye una de las principales materias a reformar por el legislador.

Para solucionar esto, opina la Comisión que se debería “establecer legalmente la exigencia de informe previo del titular del órgano que tenga a su cargo el asesoramiento legal de la Administración, organismo o departamento en que presta sus servicios el trabajador sobre la irregularidad de la prórroga expresa o implícita del contrato, informe que debe emitir de oficio, bajo su responsabilidad, con la antelación necesaria para adoptar la decisión que corresponda según la legislación aplicable.”

Consecuentemente, emitido dicho informe, “el titular del órgano de contratación asumiría la responsabilidad que le pudiera corresponder por la irregularidad cometida, ya sea de carácter disciplinario, patrimonial o, en su caso, penal, de acuerdo con la legislación vigente y así debe quedar reflejado en el Estatuto Básico del Empleado Público por ser ésta una regla que debe aplicarse por igual a todas las Administraciones Públicas y que afronta un problema común y cada vez más grave.”

En definitiva, la recomendación de la Comisión en este punto era literalmente la siguiente:

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

“Ha de emitirse informe jurídico preceptivo, por el titular del órgano competente en cada caso, bajo su propia responsabilidad, sobre la imposibilidad legal de prorrogar de manera expresa o implícita el nombramiento de interino o contrato temporal que finaliza. Emitido dicho informe, el titular del órgano de contratación asume la responsabilidad personal de naturaleza disciplinaria, patrimonial o, en su caso, penal, que le corresponda según la legislación vigente por la prolongación irregular de la relación de servicio o laboral.”

Esta propuesta no alcanzó la luz en el texto del Estatuto Básico, y es, sin embargo, la verdadera pieza fundamental para que el resto de las previsiones contenidas en el ordenamiento jurídico, tanto antes como después del Estatuto, funcionen debidamente.

Haremos hincapié en esta cuestión cuando abordemos el apartado de controles de la actividad de las Administraciones locales.

Eso sí, sin olvidar alguna recomendación para evitar el habitual traslado de responsabilidades contractuales a los Ayuntamientos por parte de las Comunidades Autónomas a fin de también estas se impliquen en una labor preventiva y no solo de control a posteriori que, en suma, tampoco llevan a cabo, al menos con la diligencia deseable y exigible.

Hecha esta introducción, de la mano de las opiniones de la Comisión Técnica para la elaboración del Estatuto Básico, desarrollaremos a continuación los distintos subapartados relativos a la temporalidad en el empleo público Local, sus consecuencias y sus posibles soluciones.

Para ello nos referiremos en primer lugar a la problemática de las distintas modalidades de contratación laboral temporal por ser esta la principal vía de incorporación de personal a la Administración Local.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Analizaremos la legislación administrativa aplicable, y la criticable remisión genérica que hace a la legislación laboral habilitando figuras contractuales de imposible utilización por las Administraciones Públicas, como luego veremos.

Tras este análisis de las distintas figuras contractuales laborales temporales, nos centraremos en el estudio exhaustivo de una figura de creación jurisprudencial (social) absolutamente criticable, desde el punto de vista del derecho administrativo, sin perjuicio de su posible admisión, e incluso aceptación favorable, desde el punto de vista del derecho laboral.

En todo caso, creemos que la asunción de esta figura responde a una especie de “síndrome de estocolmo” en el que hemos caído casi todos, y a través del cual hemos olvidado que “la causa del daño causado” no es otra que la irregular actuación de la Administración Pública.

Esta irregular actuación, unida a la doctrina de los actos separables y a la responsabilidad patrimonial de la Administración por su funcionamiento normal o anormal y a la posibilidad de repercusión de esa responsabilidad en el autor doloso del daño y la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos, cerrando el círculo los tipos penales aplicables a autoridades y funcionarios, debían haber llevado a una solución muy distinta de la controversia.

Todo ello sin menoscabar los derechos de los trabajadores, pero con interdicción de la conducta de aquellos que son en mayor o menor medida “cómplices” y beneficiarios de la irregularidad imputable a la Administración.

En tercer y cuarto lugar, haremos referencia a dos figuras ya clásicas en el empleo público español, como son la consolidación de empleo y la funcionarización. Nos referiremos a ellas brevemente y en los términos establecidos para ambas por el Estatuto Básico vigente.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Finalizaremos el apartado relativo al grave problema de la temporalidad con la inevitable referencia a una figura que, si bien ya existía de antaño en nuestro derecho positivo, como es la del funcionario interino, se ha visto ahora sensiblemente potenciada por el Estatuto Básico del Empleado Público. Esta nueva regulación puede aportar problemas muy similares a los causados a través de la habilitación a las Administraciones Públicas para utilizar todas las modalidades de contratación temporal creadas por el derecho laboral. En todo caso, es de esperar que la jurisdicción contenciosa no acabe creando un “funcionario quasi-de-carrera sin plaza en plantilla”, o algo similar, en desgraciado paralelismo con la jurisprudencia social.

## **1. Problemática de las distintas modalidades de contratación laboral temporal.**

Para desarrollar este subapartado considero muy útil seguir el guión marcado por los Profesores SALA FRANCO y ALTÉS TÁRRAGA en su reciente estudio titulado “La contratación de personal laboral en la Administración Local”, publicado en la Revista de Estudios locales (CUNAL), numero 112/2008, Julio-Agosto, THOMSON Aranzadi, Referencia BIB 2008\2640, sin perjuicio de discrepar, a riesgo evidente de error, en algunas cuestiones puntuales que estimo no se abordan suficientemente o no se resuelven adecuadamente, tal vez por pertenecer más al estricto ámbito del derecho administrativo que al laboral y en concreto al relativo a la organización administrativa y a la planificación de los recursos humanos, así como al referido a la cooperación interadministrativa y sus efectos sobre las competencias otorgadas a cada Administración Territorial (básicamente Administración Local y Autonómica, sin perjuicio de las peculiaridades de la distribución de competencias en los Territorios Históricos del País Vasco).

Las dudas sobre la modalidad contractual temporal a utilizar en los distintos supuestos que se plantean en la cotidiana gestión de los recursos humanos en las

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Corporaciones Locales constituyen un gran problema para los profesionales no especializados expresamente en la materia.<sup>51</sup>

Lo cierto es que en muchas ocasiones son comprensibles las dudas que se plantean estos profesionales (FHE), que por su puesto de trabajo están condenados a saber un “poco de todo” en materias tan dispares como puede ser la organización administrativa Local, el procedimiento administrativo en general, la contratación en el sector público, el urbanismo en sus vertientes de planeamiento, gestión y disciplina, la contabilidad, la gestión tributaria, la recaudación, la Policía Local, la gestión de recursos humanos en su doble faceta de función pública y de derecho laboral, la negociación colectiva.....

A estos problemas hay que añadir la errática postura mantenida por los Tribunales de Justicia en sus pronunciamientos sobre esta materia, así como el escaso valor práctico que en muchas ocasiones ofrecen los estudios doctrinales, donde frecuentemente nos encontramos con opiniones críticas hacia la jurisprudencia pero sin aportación de propuestas concretas. En otros casos se hace referencia a qué modalidad contractual no es la adecuada, pero no a cual es la correcta, en posicionamientos teóricos que nada resuelven al profesional llamado a tomar una decisión contractual.

Por último es necesario poner de manifiesto otro de los grandes problemas a los que se enfrentan los gestores municipales de los recursos humanos y es el de la escasísima regulación del personal laboral en relación con la importancia cuantitativa que, como ya hemos visto, tiene éste en la Administración en general y en la Local en particular. En este sentido se han manifestado autores como GIL PLANA o PALOMAR OLMEDA. El primero de ellos señala a este respecto que la importancia cuantitativa del

---

<sup>51</sup> De hecho, una dilatada experiencia como profesor del INAP en las distintas Diputaciones españolas, a los que acuden fundamentalmente Funcionarios con habilitación de carácter estatal, demuestra que las dudas más frecuentes a las que nos enfrentamos son las relativas al correcto uso de las distintas modalidades de contratación temporal; más aún teniendo en cuenta las serias consecuencias de los errores cometidos (trabajadores indefinidos no fijos de plantilla).

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

personal laboral contrasta “con la atención que, tanto histórica como actualmente, el legislador ha prestado a la regulación del régimen jurídico de este colectivo de empleados públicos, y que ha experimentado cierta mejoría con la aprobación del EBEP, pero dejando en el aire, sin resolver, una serie de cuestiones de las que ya lleva tiempo ocupándose la doctrina y la jurisprudencia, que afectan no sólo a la fase de contratación laboral y su vigencia en el tiempo sino, que también a la fase previa a dicha contratación, a la fase de selección”.<sup>52</sup> Por su parte, el segundo autor indica con total acierto que “la problemática del personal laboral en el ámbito de las Administraciones Públicas tiene un componente de dificultad general que procede del errático camino que ha seguido la introducción de personal laboral en las Administraciones Públicas y, en especial, tras la STC 99/1987 que sume al mismo en su condición de personal “residual” de las Administraciones Públicas; condición que, sin embargo, no se correspondió con la realidad ni con los datos estadísticos que nos mostraban cómo cuanto más residual era su concepción más seguía creciendo en número. La desfiguración por la realidad de la concepción legal resultó más evidente en unas Administraciones que en otras, aunque no cabe negar que cuanto más contenido presencial tienen en su gestión más perceptible era el fenómeno de la disociación entre la realidad y la legalidad”.<sup>53</sup>

Señalado todo lo anterior, trataremos de ver cada una de las modalidades de contratación temporal utilizables por la Administración y trataremos de fijar los criterios para discernir el correcto uso de cada una en el actual entramado de contrataciones que habitualmente realizan las Corporaciones Locales.

El Estatuto Básico señala en su artículo 11, relativo al personal laboral, que:

---

<sup>52</sup> GIL PLANA, Juan, “La selección del personal laboral de las Administraciones locales”. *Revista de Estudios locales*, num. 112/2008. Julio-Agosto, BIB 2008\2639, THOMSON ARANZADI., Págs. 11 y 12.

<sup>53</sup> PALOMAR OLMEDA, Alberto, “La problemática determinación del régimen jurídico del personal laboral al servicio de la Administración y, especialmente, de la Administración Local”. *Revista de Estudios locales*, num. 112/2008. Julio-Agosto, BIB 2008\2645, THOMSON ARANZADI., Pág. 358.

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

“Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos para las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.”

A primera vista, parece evidente que se admiten todas las posibles modalidades contractuales creadas por el derecho laboral. Sin embargo, vamos a tener que matizar esta afirmación.

Partiendo de la publicación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que mantiene actualizada en su página Web, titulada “Contratos de Trabajo”, las modalidades vigentes a día de escribir estas líneas (susceptibles de variar en cualquier momento, sobre todo en éste de recesión económica y grandes pérdidas de empleo), son las siguientes:

## CONTRATOS INDEFINIDOS SIN BONIFICACIÓN

### **Contrato de trabajo por tiempo indefinido**

Contrato de trabajo para el fomento de la contratación indefinida

## CONTRATOS INDEFINIDOS BONIFICADOS

Contrato de trabajo indefinido para mujeres desempleadas

Contrato de trabajo indefinido para jóvenes desempleados de 16 a 30 años

Contrato de trabajo indefinido para desempleados inscritos ininterrumpidamente durante seis meses o más

Contrato de trabajo indefinido para trabajadores mayores de 45 años

Contrato de trabajo indefinido para trabajadores procedentes del sector textil y de la confección

## TRANSFORMACIÓN DE CONTRATOS FORMATIVOS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN EN INDEFINIDOS CON BONIFICACIÓN

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Transformación de contratos formativos de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación en indefinidos con bonificación

## CONTRATOS INDEFINIDOS O TEMPORALES BONIFICADOS

Contratos bonificados para trabajadores en situación de exclusión social

Contratos bonificados para trabajadores que tengan acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia de género o doméstica

Contrato de trabajo para trabajadores mayores de 52 años beneficiarios de los subsidios por desempleo

## CONTRATOS FORMATIVOS

**Contrato para la formación**

**Contrato en prácticas**

## CONTRATOS DE DURACIÓN DETERMINADA

**Contrato de obra o servicio determinado**

**Contrato eventual por circunstancias de la producción**

**Contrato de interinidad**

Contrato de interinidad que se celebre para sustituir al trabajador que esté en situación de excedencia por cuidado de familiares, con reducción de cuotas a la Seguridad Social

Contrato de trabajo de interinidad para sustituir a trabajadores en formación por trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo

Contrato de interinidad con bonificación para sustituir a trabajadores durante los períodos de descanso por maternidad, adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural o suspensión por paternidad

Contrato de trabajo de interinidad para sustituir bajas por incapacidad temporal de trabajadores con discapacidad

Contrato de trabajo de interinidad para sustituir a trabajadoras víctimas de

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

violencia de género

## CONTRATOS DE TRABAJO A TIEMPO PARCIAL

**Contrato de trabajo a tiempo parcial**

## CONTRATO DE TRABAJO FIJO DISCONTINUO

**Contrato de trabajo fijo discontinuo**

## CONTRATO DE TRABAJO DE RELEVO

**Contrato de trabajo de relevo**

## CONTRATOS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Contrato indefinido para personas con discapacidad

Contrato de trabajo indefinido para personas con discapacidad procedentes de enclaves laborales

Contrato temporal de fomento de empleo para personas con discapacidad

Contrato para la formación de personas con discapacidad

Contrato en prácticas para personas con discapacidad

Transformación de contratos formativos y temporales para el fomento del empleo de personas con discapacidad en indefinidos con bonificación

## CONTRATOS PARA LA REALIZACIÓN DE UN PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Contrato de trabajo para la realización de un proyecto de investigación

Contrato de trabajo para la incorporación de investigadores al sistema español de ciencia y tecnología

## OTROS CONTRATOS DE TRABAJO

Contrato de trabajo de sustitución por anticipación de la edad de jubilación

Contrato de trabajo bonificado para penados en instituciones penitenciarias

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Contrato de trabajo a domicilio

Contrato de trabajo en grupo

### MEDIDAS DE APOYO AL MANTENIMIENTO DEL EMPLEO O REINCORPORACIÓN

Bonificación de cuotas de Seguridad Social para trabajadores con 60 o más años

Exoneración de cuotas de Seguridad Social respecto a los trabajadores por cuenta ajena con sesenta y cinco o más años

Fomento de empleo de las mujeres trabajadoras en los supuestos de maternidad

Como puede apreciarse la lista es interminable y varía en función de las circunstancias económicas de cada momento y de las medidas de fomento del empleo que el Gobierno estime oportunas establecer en su caso.

Una primera depuración de las modalidades utilizables por las Administraciones Públicas nos viene dada por la Ley 43/2006 de 29 de diciembre, que contempla gran parte de las modalidades contractuales más arriba relacionadas y que en su artículo 1.4 señala que quedan excluidos de los beneficios del Programa regulado en esa norma, tanto la Administración General del Estado y sus Organismos regulados en el Título III de la Ley 6/1997, como las Administraciones Autonómicas y las Entidades locales y sus Organismos Públicos.

Efectivamente, como señalan algunos autores<sup>54</sup>, que una Administración se beneficie de los programas de fomento de empleo casa mal con los principios de igualdad, mérito y capacidad que rigen en relación con la contratación laboral. Se trata de medidas dirigidas a la empresa privada que no pueden aplicarse a quien está sujeto a un procedimiento de selección de forma obligatorio.

---

<sup>54</sup> SALA FRANCO, Tomás y ALTÉS TÁRREGA, Juan Antonio, “La contratación de personal laboral en la Administración Local”. *Revista de Estudios locales*, num. 112/2008. Julio-Agosto, BIB 2008\2640, THOMSON ARANZADI., Pág. 68.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

De este modo, todos aquellos contratos dirigidos a colectivos determinados (generalmente desfavorecidos) y bonificados no son aptos para las Administraciones Públicas, al igual que los que requieren la condición de desempleado en el contratado ya que son incompatibles con los principios constitucionales de acceso al empleo público.

Distinta cuestión es cuando la Administración Local colabora en programas de fomento del empleo subvencionados por otras Administraciones, toda vez que en estos casos no hablamos de empleo público Local sino de un servicio de mejora de la ocupabilidad de determinados colectivos a través de una experiencia laboral que les permita su integración en el ámbito del trabajo privado.

Dicho esto, el amplio abanico de modalidades contractuales queda bastante reducido.

Sin embargo, aún quedan dudas que deben someterse a interpretación, cuando lo razonable sería que el legislador las aclarase vía normativa específica para las Administraciones Públicas.

En este sentido, consideramos que la genérica remisión a “cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral” que efectúa el EBEP, en parecidos términos a los usados por la normativa precedente de empleo público así como de régimen Local, es errónea y productora de confusiones, por lo que debería ser objeto de clarificación y precisión.

Así, por lo que a la contratación indefinida se refiere, puede plantearse la posibilidad de utilización por la Administración del contrato de fomento de la contratación indefinida. Esta modalidad contractual fue introducida por la Ley 12/2001 y se caracteriza por un abaratamiento del despido como incentivo para la contratación indefinida de determinados trabajadores.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

En principio, nada impide que, si el trabajador seleccionado reúne los requisitos de alguno de los colectivos contemplados en la norma, la Administración Local opte por formalizar con el trabajador un contrato de estas características.

Ahora bien, como señalan correctamente SALA FRANCO y ALTÉS TÁRREGA, si la única diferencia entre este contrato y el indefinido ordinario es el coste del despido en caso de calificarse como improcedente, y la solución indemnizatoria está hoy excluida para la Administración vía artículo 96 del Estatuto Básico (que señala en su apartado 2 que procederá la readmisión del personal laboral fijo cuando sea declarado improcedente el despido acordado como consecuencia de la incoación de un expediente disciplinario por la comisión de una falta muy grave), es evidente que no tiene sentido alguno en el ámbito público. Todo ello sin perjuicio de que resulte incoherente un tipo de contratación cuya única diferencia sea premiar a la Administración en caso de llevar a cabo una actuación incorrecta como es un despido improcedente. La lógica impone que una medida válida en el mundo empresarial privado no es trasladable a la Administración Pública. Además, carecería de toda ética.

Después de estas puntualizaciones, el número de contratos utilizables por las Administraciones Públicas quedaría de la siguiente forma:

### CONTRATOS INDEFINIDOS SIN BONIFICACIÓN

#### **Contrato de trabajo por tiempo indefinido**

### CONTRATOS FORMATIVOS

#### **Contrato para la formación**

#### **Contrato en prácticas**

### CONTRATOS DE DURACIÓN DETERMINADA

#### **Contrato de obra o servicio determinado**

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

**Contrato eventual por circunstancias de la producción**

**Contrato de interinidad**

CONTRATOS DE TRABAJO A TIEMPO PARCIAL

**Contrato de trabajo a tiempo parcial**

CONTRATO DE TRABAJO FIJO DISCONTINUO

**Contrato de trabajo fijo discontinuo**

CONTRATO DE TRABAJO DE RELEVO

**Contrato de trabajo de relevo**

Por lo que al guión de este trabajo corresponde, nos centraremos en las modalidades contractuales recogidas en el epígrafe:

CONTRATOS DE DURACIÓN DETERMINADA

**Contrato de obra o servicio determinado**

**Contrato eventual por circunstancias de la producción**

**Contrato de interinidad**

Desafortunadamente, y como luego veremos, las grandes lagunas regulatorias de la materia han llevado a algunos Ayuntamientos a considerar que además de estas fórmulas contractuales temporales existe, como una categoría más, la del trabajador indefinido no fijo de plantilla, llegando incluso a efectuar convocatorias públicas para cubrir plazas con dicha vinculación.

Esto es, hemos alcanzado el absurdo de elevar a modalidad contractual una figura nacida de las irregularidades cometidas por la Administración.

Profundizaremos en esto en el siguiente apartado, no sin antes hacer referencia a

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

una categoría de indefinido que sí tiene unas peculiaridades identificativas que lo alejan del indefinido fijo de plantilla, que no es tampoco una modalidad contractual puramente temporal: es la del indefinido vinculado a una subvención externa regulado en el artículo 52-e) del E.T.

### **Ø Contrato de obra o servicio determinado:**

La característica principal de este contrato, tanto en su uso por la Administración como por cualquier empresario privado es la necesidad de identificar suficientemente la obra o servicio al que se destina la contratación.

De esa manera, la causa de la extinción del contrato será precisamente la finalización de esa obra o servicio que motivó la contratación.

Aquí ya comienzan las dificultades específicas del hecho de ser contratante la Administración. De este modo, en el supuesto de que un trabajador vea extinguida su relación con anterioridad a la finalización de la obra o servicio, estaremos ante un despido improcedente y la consecuencia para determinada jurisprudencia ha sido la de la transformación de la relación en indefinida no fija de plantilla (en el caso de optar la Administración por la readmisión y no por la indemnización).

En nuestra opinión esta consecuencia es inadmisibile y su sola posibilidad aconseja, desde el punto de vista pragmático, optar por la indemnización y contratar un nuevo trabajador para culminar la obra o servicio para el que se contrató al anterior, toda vez que en caso contrario nos enfrentamos al problema de que, una vez finalizada la obra o servicio, el trabajador continúe vinculado a la Administración sobre la base de esta figura jurisprudencial del indefinido no fijo de plantilla; lo cual supone contar con un recurso no necesario con su consiguiente coste económico.

La solución lógica sería la misma que se utiliza cuando el empresario es privado:

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

en caso de readmisión lo será hasta que finalice la obra o servicio y nunca más adelante.

Sin embargo, como hemos indicado, hay pronunciamientos como el del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha de 4 de abril de 2006 (AS 2006\1057) que señala que “...caso de optarse por la readmisión...ello deberá ser con la condición de titular de una relación laboral indefinida, no como fijo de plantilla”<sup>55</sup>.

Otra cuestión que ha provocado numerosos pronunciamientos de los Tribunales de Justicia y que también se da únicamente cuando la contratante es la Administración, principalmente la Local, viene dada por la utilización de esta modalidad contractual para la ejecución de programas subvencionados.

---

### <sup>55</sup> FUNDAMENTO DE DERECHO CUARTO:

Los siguientes motivos están dedicados, someramente, a argumentar en relación con la pretendida existencia de varias infracciones normativas [artículos 59, 3 y 52, e) ET ( RCL 1995, 997) , artículos 15, 1, a) y 2, 2, b) del Real Decreto 2720, de 18-12-98 ( RCL 1999, 45) ]. Pero lo cierto es que, inalterado el componente narrativo esencial de la contienda, no está acreditado que, cuando se le notifica a la actora en fecha 26-5-05, de modo verbal, la terminación de su último contrato, suscrito en 1-6-04 (hecho probado noveno), hubiera concluido el Convenio entre la entidad Local demandada y la Diputación, que servía de excusa para la temporalidad de ese último contrato laboral (hechos probados sexto a octavo), pues como se deja constancia, se ha contratado a otro trabajador para continuar con la misma actividad que la demandante (hecho probado sexto). Sin perjuicio de que, además, la trabajadora, en cuanto que venía prestando sus servicios para la demandada, desde 23-12-98, de un modo continuado, salvo un período entre 17-4-01 y 30-5-01, que apenas excede el tiempo de vacaciones y menos de otros 20 días hábiles (período de caducidad para reclamar contra el despido), que no afecta así de modo esencial a la continuidad de la prestación de trabajo, habría que referirse, no ya solo al último contrato suscrito, sino a la totalidad del desarrollo de la vinculación laboral.

Por lo tanto, tal y como entendió la Sentencia de instancia, estaríamos ante una extinción contractual sin causa legal, que debe de ser tenida como un despido improcedente, con las consecuencias legales, de conformidad con el artículo 56 del Estatuto de los Trabajadores, acomodado a la condición de empleadora pública de la recurrente, conforme a exigencias que derivan del artículo 103,3 del texto constitucional ( RCL 1978, 2836) . **Que supone que, caso de optarse por la readmisión –lo que no queda muy claro en el escrito presentado por el Ayuntamiento demandado ante el Juzgado de lo Social en 14-10-05, donde se alude a que «tenga por realizada la opción por la indemnización, y por fijada la fecha de la reincorporación» (sic) – ello deba ser con la condición de titular de una relación laboral indefinida, no como fijo de plantilla. Cuestión, propia, en caso de desavenencia, de incidente de ejecución del artículo 236 LPL (RCL 1995, 1144, 1563) .**

Procede por tanto, en atención a lo que se viene indicando, la desestimación de estos motivo, y con ello, del recurso en su totalidad, con la consiguiente confirmación de la Sentencia de procedencia, que no incurrió en infracción normativa de clase alguna.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Esta modalidad contractual no puede utilizarse con carácter general para cualquiera de estos programas subvencionados por otra Administración, dado el amplio abanico y diversas características de los mismos.

En esta cuestión la jurisprudencia no ha sido constante. Así, en un primer momento consideró que el hecho de existir una subvención ya daba al servicio una autonomía y sustantividad propia que permitían válidamente la utilización de esta modalidad. Esto era así hasta el punto de que un mismo servicio si era objeto de subvención externa tenía distinta consideración que si no funcionaba subvencionado, en cuyo caso se consideraba permanente.

En todo caso, estamos hablando de un servicio de los no incluidos en los listados de los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases a los que ya nos referimos en su momento oportuno (en concreto guarderías infantiles estacionales).

Sin embargo, fue en un momento posterior, con la modificación del Estatuto de los Trabajadores por la Ley 12/2001 de 9 de julio, cuando la figura del indefinido vinculado a subvenciones externas llevó al Tribunal Supremo a matizar su postura, señalando que la mera existencia de un programa anual subvencionado no era un elemento a priori y por sí solo concluyente para determinar la validez de esta modalidad contractual.

A partir de aquí el peso descansa en determinar si se trata de una actividad permanente o no. Si la actividad no es permanente, ni puede llegar a serlo si no es a través de la subvención, siendo esta por tanto configuradora de la prestación, sí será válida esta modalidad, en caso contrario no.

No obstante, aún se siguen dictando Sentencias que mantienen la postura anterior, contribuyendo más a la confusión del operador jurídico municipal por ejemplo, Sentencia del TSJ de Canarias de 10 de noviembre de 2006 (AS 2007\527).

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

En suma, si estamos ante una actividad permanente de la Administración Local, pero subvencionada, ¿qué modalidad contractual debe utilizarse? Creemos que hay dos posibles soluciones, una la de crear la plaza en plantilla y dotarla con personal laboral fijo y otra la de cubrirla con personal indefinido vinculado al artículo 52 e) del Estatuto de los Trabajadores (figura que luego veremos en profundidad).

Aquí ha cometido errores importantes la Administración Local al crear Organismos Autónomos como supuesta mejor forma de prestación de servicios y utilizando esta modalidad contractual, sin caer en la cuenta de que la actividad de la nueva figura jurídica era tan específica que en modo alguna podía utilizar esta modalidad contractual. Tal es el caso de la contratación de profesores de música por una fundación creada como conservatorio. Evidentemente la actividad de los profesores no solo es permanente, sino que constituye el objeto mismo del Organismo Autónomo, lo cual excluye de raíz la temporalidad que ha de predicarse del contrato de obra o servicio determinado.

Como ya analizamos en su apartado correspondiente, la regulación de los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases no es concluyente para determinar si una actividad es permanente o no y es por ello que debemos buscar los elementos suficientes para tratar de discernir con corrección cuándo usar esta figura contractual y cuando no. Y quizá esos elementos debamos buscarlos no en el ámbito del derecho laboral y sí en el del derecho administrativo.

Aquí es donde creemos que radican los mayores problemas a la hora de aportar soluciones a la complejidad de la contratación laboral temporal. Es esta una materia en la que tradicionalmente han profundizado mucho los expertos en derecho laboral pero menos los administrativistas, lo cual ha dado lugar a enfoques y aportaciones basados en los principios de esa rama del derecho, y no en principios propios del giro o tráfico administrativo al que tanto le gustaba referirse al Profesor GARCIA DE ENTERRIA en

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

sus clásicos Cursos de Derecho Administrativo.

Opinamos que el contrato de obra o servicio determinado ha de utilizarse siempre que se trate de realizar una actividad claramente temporal ya sea con recursos propios o subvencionada. En estas circunstancias estarían las contrataciones como medida de fomento del empleo, las contrataciones para realización de obras por la propia Administración y cuales quiera programas temporales perfectamente definidos y definibles, como realización de una encuesta de satisfacción de los vecinos, montaje y desmontaje de mobiliario urbanos durante las fiestas patronales....y un sin fin de actividades variopintas caracterizadas por su perfecta identificación como actividades puntuales.

Cuando entramos en las actuaciones subvencionadas que se prolongan en el tiempo, la situación se torna más compleja pero no por ello irresoluble.

La utilización por parte de la Administración Local de subvenciones de otras Administraciones Públicas es, como ya indicamos en su momento, una práctica generalizada en todas las Comunidades Autónomas, y a la hora de optar por una modalidad contractual u otra hay que tener en cuenta las características de los Convenios de Colaboración que normalmente sustentan las subvenciones que anualmente se renuevan de forma sistemática.

De este modo nos podemos encontrar con subvenciones que ayuden a los Ayuntamientos a prestar servicios propios obligatorios, en cuyo caso estimamos que debería separarse la vida de la subvención de la estabilidad del contrato utilizándose en este caso la contratación fija en plazas consignadas en la plantilla municipal. Sin embargo estos supuestos son los mínimos.

Los supuestos más habituales son los referentes a servicios en los que las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos tienen competencias compartidas y se

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

usa la figura del Convenio de Colaboración para la prestación del servicio, siendo la Administración Autonómica la que aporta toda o gran parte de la financiación y el Ayuntamiento el que asume la contratación de personal para la prestación del servicio. En estos casos, y partiendo de que se trata de una competencia asumible por la Administración Local, aunque también lo sea de la Comunidad Autónoma, estimamos que no debe utilizarse el contrato de obra o servicio determinado toda vez que se trata de una actividad que cae dentro de los servicios que el Municipio presta a sus vecinos dentro de su capacidad general. En este supuesto son, a nuestro entender, dos las soluciones válidas: una, incluir en la plantilla del personal fijo el necesario para la prestación de ese servicio conveniado, y otra suscribir contratos indefinidos vinculados a las previsiones del artículo 52 e) del Estatuto de los Trabajadores.

Por último, también existen supuestos de Convenios en los que la competencia es de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento coopera en la gestión del servicio. En estos supuestos no es planteable la creación en la plantilla municipal de las plazas correspondientes a estos trabajadores ya que se trata de competencias ajenas a la Administración Local. De este modo, quedan dos opciones, la de suscribir contratos vinculados al artículo 52-e) del Estatuto de los Trabajadores o por el contrario acudir a la figura del contrato para obra o servicio determinado vinculando la temporalidad no a la del servicio, que muy probablemente sea permanente, sino a la concreta gestión del mismo a través del convenio de colaboración interadministrativa, que sí es temporal.

En todo caso, la utilización de esta segunda opción no está exenta de problemas, ya que algún pronunciamiento judicial (TSJ Castilla-La Mancha, Sala de lo Social, Sentencia nº 304/2008 de 20 de febrero, AS\2008\2809) ha calificado de despido improcedente la resolución de un contrato por renuncia de la propia Administración Local a continuar la prestación del servicio al que estaba adscrito el trabajador reclamante.

De cualquier forma, la diferencia práctica entre el uso de una modalidad u otra

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

se da a la hora de finalizar los contratos. En el amparado en el artículo 52 e) del ET la indemnización es de 20 días de salario por año trabajado y en el de obra o servicio determinado es de 8 días. Nuestro consejo es acudir al primero de ellos.

Por último, recordar que cada vez que se da un pronunciamiento judicial que reconoce, como consecuencia de un contrato de este tipo, la existencia de una relación indefinida pero no fija de plantilla, nos encontramos ante la eventualidad de un trabajador que presta sus servicios para la Corporación Local sin existencia de plaza vacante de sus características en la plantilla municipal, ni, en justa correlación, puesto de trabajo específico en la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo.

Esta cuestión es de gran trascendencia ya que no ha sido resulta por el Estatuto Básico que únicamente obliga a incluir en las ofertas de empleo público lo que llama “plazas comprometidas”, que son aquellas incluidas en plantilla que se encuentran temporal o interinamente cubiertas, lo que no es el caso cuando se trata de indefinidos sin plaza.

Además, al ser muchos los Ayuntamientos que no tienen confeccionada su Relación de Puestos de Trabajo, la existencia de este personal no hace saltar ningún tipo de alarma sobre la ineficaz gestión de los RRHH que se está llevando a cabo por esa Corporación Local. Esto es, si no hay una organización idónea aprobada reglamentariamente en la que mirarse, no es posible visualizar las distorsiones existentes en cada momento.

Volveremos sobre ello ya que es una pieza clave para avanzar hacia un correcto control de la actividad Local en este ámbito.

### **Ø Contrato eventual por circunstancias de la producción:**

En esta modalidad el elemento fundamental es el incremento de la actividad

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

como motivación causal legitimadora de su utilización.

A nivel jurisprudencial se ha admitido el uso de esta modalidad también en el caso de una coyuntural insuficiencia de plantilla (STS 31 de octubre de 1994, RJ 8259, entre otras). Lo cierto es que en estos casos se utiliza esta modalidad contractual para atender a necesidades permanentes, lo cual de alguna manera dejaría sin contenido el contrato de interinidad. Únicamente sería admisible cuando el problema es de inexistencia de plazas vacantes que deban crearse por los cauces normativos, y solamente hasta que esto se haya realizado.

Pese al amparo judicial a la utilización de este contrato en supuestos de déficit de plantilla o existencia de numerosas vacantes, que determinan una acumulación de tareas, nuestra opinión es que en tal caso debe utilizarse el contrato de interinidad, por ser el que responde realmente a la situación existente en esos casos, sin perjuicio de lo antes señalado en relación con la generación de vacantes, ya que sin vacante no puede haber interinidad.

Por otra parte, y apoyando esta tesis de conveniencia de utilización del contrato de interinidad en caso de vacante, existe jurisprudencia que considera que su uso sucesivo para cubrir vacantes vulnera las normas esenciales de la modalidad de contratación eventual por circunstancias de la producción. Es de esta opinión, por ejemplo, la STSJ Andalucía, Sede de Sevilla, de 20 de febrero de 2007, AS 1463, que contempla un supuesto de rotación de personal de una bolsa de trabajo para ocupar sucesivamente la misma vacante. Es evidente que esta postura resulta absolutamente insostenible ya que supone confundir el empleo público con el fomento de la ocupabilidad de los colectivos de desempleados, lo cual hace un escaso favor a la profesionalidad de los servidores públicos y por ende a la calidad de los servicios públicos dotados de una forma tan precaria.

El gran problema que supone la utilización de esta modalidad de contrato viene

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

dado por la taxativa duración que tiene en el tiempo. Efectivamente su duración máxima es de seis meses, en el plazo de doce meses desde la contratación (artículo 15.1.b) del Estatuto de los Trabajadores). Esto es lógico teniendo en cuenta la causa establecida para su celebración. Obviamente, la consecuencia de la superación del plazo es su transformación en una relación indefinida, pero no fija de plantilla.

Aquí se reproduce el problema expuesto al final del epígrafe precedente. Esto es, si se ha llevado a cabo una contratación por circunstancias de la producción y por superarse el tiempo de duración el trabajador deviene en indefinido no fijo de plantilla, nos encontramos de nuevo ante la existencia de un trabajador sin plaza en plantilla ni puesto en la Relación de Puestos de Trabajo, con la problemática antes indicada.

### **Ø Contrato de interinidad:**

Ha sido esta modalidad contractual la que ha presentado mayores peculiaridades y ha provocado más jurisprudencia en su utilización por las Administraciones Públicas.

En un primer momento la problemática derivó de una regulación legal que únicamente permitía su uso para la sustitución de trabajadores con derecho a la reserva del puesto de trabajo y no para la cobertura provisional de una vacante hasta llevarse a cabo su cobertura por el procedimiento reglamentario, lo que obligó a interpretaciones jurisprudenciales complementadoras de la regulación jurídica.

Esta carencia ha sido resuelta y la regulación actual contempla expresamente su utilización para cubrir una vacante hasta su cobertura definitiva, extendiendo su duración el tiempo necesario para que la Administración lleve a cabo los procesos de selección previstos en su normativa específica.

En consecuencia, son susceptibles de utilización por la Administración las dos modalidades del contrato de interinidad: la de sustitución de un trabajador con derecho a

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

reserva de su puesto y la cobertura provisional de un vacante hasta su provisión definitiva por el procedimiento legalmente establecido (selección externa o promoción interna).

En cuanto a la jurisprudencia hay que mencionar una doble vertiente, de una parte la que ha entendido que una indebida utilización de otra fórmula contractual distinta a la interinidad cuando queda explícito que la voluntad era la de cubrir temporalmente la vacante hasta su provisión definitiva, es suficiente para no derivar consecuencias perjudiciales para la Administración y de otra parte la que ha determinado que la utilización indebida de contratos temporales para cubrir una vacante determina la conversión en indefinido del trabajador hasta que la plaza se cubra definitivamente, esto es, indefinido pero no fijo de plantilla, sujeto a causa de cese en el momento en el que la plaza se provea definitivamente, ya sea por selección externa y provisión interna.

Junto con la cobertura definitiva de la plaza, es también causa válida de extinción del contrato de interinidad la amortización de la plaza, tal y como viene admitiendo pacíficamente la doctrina jurisprudencial (por todas, STS de 12 de marzo de 2002, RJ 5139, que recoge doctrina de otras).

Por último, señalar que el plazo máximo de duración de este contrato, en caso de cobertura de vacante (no de sustitución de trabajador con derecho de reserva, que durará mientras dure ésta) se fija en 3 meses para la empresa privada y en el necesario para llevar a cabo los procesos de selección para la cobertura definitiva de forma externa o interna de la plaza en el caso de la Administración. En este aspecto la Jurisprudencia es muy permisiva con la Administración y está considerando que una irregularidad consistente en el retraso en la convocatoria es una infracción de orden administrativo que no debe constituir necesariamente fraude de ley.

En todo caso, en estos momentos habremos de tener en cuenta la actual

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

redacción del artículo 70 del Estatuto Básico, relativo a la oferta de empleo público, en cuyo párrafo primero señala que: “Las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.”

Parece evidente que dada la taxativa redacción de este artículo una interinidad ya sea de funcionario o de personal laboral nunca podrá alargarse más de tres años. Por tanto éste ha de ser el máximo aplicable al contrato de interinidad a falta de otro plazo inferior fijado por la propia Administración.

El problema es determinar cuál es la consecuencia del incumplimiento de ese plazo. En su momento abordaremos esta cuestión. Pero podemos adelantar que si el resultado es simplemente la transformación en indefinido no fijo de plantilla del interino, las consecuencias son mínimas, por no decir inexistentes.

### **Ø Contrato indefinido vinculado al artículo 52 e) del Estatuto de los Trabajadores:**

Esta modalidad contractual no ha sido objeto de configuración como tal en el artículo que el Estatuto de los trabajadores dedica a los distintos tipos de contratos, el 15. Tampoco es objeto de regulación en ningún otro instrumento normativo de rango inferior.

Su inclusión en el Estatuto de los Trabajadores se produjo a través de la Ley

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

12/2001, de 9 de julio.

La aparición de esta norma, en opinión de algún autor, que comparto, se enmarca en un grupo de medidas adoptadas por el legislador (en sentido amplio, incluyendo leyes y reglamentos) para paliar las graves consecuencias de la falta de regulación del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, que ha dado lugar a tantas declaraciones judiciales configuradoras de relaciones indefinidas pero no fijas de plantilla.

En este sentido, el Profesor PINAZO HERNANDIS, en su artículo titulado “Reflexión sobre la tipificación normativa del contratado laboral de tiempo indefinido en el Estatuto Básico del Empleado Público”, publicado en Actualidad Jurídica Aranzadi núm. 746/2008 (Comentario), Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2008, señala que:

“la falta de previsión de las normas que permitieron la introducción masiva del personal laboral en el empleo público ha hecho necesaria la creación un mínimo régimen jurídico por vía de doctrina jurisprudencial y que fundamentalmente ha sido a raíz de la conflictividad de materias relacionadas con la contratación temporal laboral y la pretensión de fijeza o estabilidad. Buena parte de las especialidades del régimen jurídico del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas han sido introducidas por obra de la jurisprudencia.

Esta labor «legislativa» de la jurisprudencia... (Ha sido)... recogida ex post por el legislador, además de otras oportunas innovaciones legislativas.

Muestra de todo ello son:

**a) El contrato de interinidad para cubrir plazas vacantes en la Administración (artículo 4 del RD 2546/1994, de 29 de diciembre).**

b) La supresión de los contratos para trabajos específicos y concretos no habituales en la

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Ley de Contratos de las Administraciones Públicas con la pretensión de facilitar la delimitación de modalidades contractuales en determinadas zonas grises (Ley 53/1999, de 28 de diciembre).

c) Los recordatorios en la legislación de presupuestos públicos de la necesidad de evitar el incumplimiento de las reglas sobre contratación temporal que pudiera provocar la adquisición por parte de los trabajadores de derechos de permanencia en el puesto (v.g., artículo 36.2 LPGE del año 2000).

**d) *La reforma del artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores (ET), por la que el contrato podrá extinguirse por causas objetivas, en el caso de contratos por tiempo indefinido concertados directamente por las Administraciones públicas o por entidades sin ánimo de lucro para la ejecución de planes y programas públicos determinados, sin dotación económica estable, por la insuficiencia de la correspondiente consignación para el mantenimiento del contrato de trabajo de que se trate (Ley 12/2001, de 9 de julio, medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y mejora de su calidad).***

e) La modificación de la disposición adicional (DA) 15ª del ET, estableciendo ahora que «Lo dispuesto en el artículo 15.5 de esta Ley surtirá efectos en el ámbito de las Administraciones públicas y sus organismos autónomos, sin perjuicio de la aplicación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, por lo que no será obstáculo para la obligación de proceder a la cobertura de los puestos de trabajo de que se trate a través de los procedimientos ordinarios, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable» (artículo 12.13ª de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo). La nueva redacción del artículo 15.5 ET señala que: «Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 de este artículo, los trabajadores que en un periodo de treinta meses hubieran estado contratados durante un plazo superior a veinticuatro meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo puesto de trabajo con la misma empresa, mediante dos o más contratos temporales, sea directamente o a través de su puesta a disposición por empresas de trabajo temporal, con las mismas o diferentes modalidades contractuales de duración determinada, adquirirán la condición de trabajadores fijos».

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Hoy nuevamente modificada por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, con la siguiente redacción:

**Aplicación de los límites de duración del contrato por obra o servicio determinados y al encadenamiento de contratos en las Administraciones públicas.**

1. Lo dispuesto en el artículo 15.1.a) en materia de duración máxima del contrato por obra o servicio determinados y en el artículo 15.5 sobre límites al encadenamiento de contratos de esta Ley surtirá efectos en el ámbito de las Administraciones públicas y sus organismos públicos vinculados o dependientes, sin perjuicio de la aplicación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, por lo que no será obstáculo para la obligación de proceder a la cobertura de los puestos de trabajo de que se trate a través de los procedimientos ordinarios, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable.

En cumplimiento de esta previsión, el trabajador continuará desempeñando el puesto que venía ocupando hasta que se proceda a su cobertura por los procedimientos antes indicados, momento en el que se producirá la extinción de la relación laboral, salvo que el mencionado trabajador acceda a empleo público, superando el correspondiente proceso selectivo.

2. No obstante lo previsto en el apartado anterior, lo dispuesto en el artículo 15.1.a) en materia de duración máxima del contrato por obra o servicio determinados no será de aplicación a los contratos celebrados por las Administraciones Públicas y sus organismos públicos vinculados o dependientes, ni a las modalidades particulares de contrato de trabajo contempladas en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades o en cualesquiera otras normas con rango de ley cuando estén vinculados a un proyecto específico de investigación o de inversión de duración superior a tres años.

3. Para la aplicación del límite al encadenamiento de contratos previsto en el artículo 15.5, sólo se tendrán en cuenta los contratos celebrados en el ámbito de cada una de las Administraciones Públicas sin que formen parte de ellas, a estos efectos, los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas. En todo caso, lo dispuesto en dicho artículo 15.5 no será de aplicación respecto de las modalidades particulares de contrato de trabajo contempladas en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades o en cualesquiera otras normas con rango de ley.»

Nueva redacción que no aporta ninguna novedad reseñable. (Este último inciso no corresponde al autor señalado, ya que su artículo es previo a la publicación de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo).

f) Por último, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público –en

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

vigor el 31 de marzo de 2008–, en su DA 5ª, señala los límites a la contratación con empresas de trabajo temporal, al disponer que «1. No podrán celebrarse contratos de servicios con empresas de trabajo temporal, salvo cuando se precise la puesta a disposición de personal con carácter eventual para la realización de encuestas, toma de datos y servicios análogos. 2. En estos contratos, vencido su plazo de duración, no podrá producirse la consolidación como personal del ente, organismo o entidad contratante de las personas que, procedentes de las citadas empresas... La duración de estos contratos en ningún caso podrá superar el plazo de seis meses, extinguiéndose a su vencimiento sin posibilidad de prórroga».”

Dicho lo anterior, volvemos al precitado artículo del Estatuto de los Trabajadores, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 52. Extinción del contrato por causas objetivas.

El contrato podrá extinguirse: ....

e) En el caso de contratos por tiempo indefinido concertados directamente por las Administraciones públicas o por entidades sin ánimo de lucro para la ejecución de planes y programas públicos determinados, sin dotación económica estable y financiados mediante consignaciones presupuestarias o extrapresupuestarias anuales consecuencia de ingresos externos de carácter finalista, por la insuficiencia de la correspondiente consignación para el mantenimiento del contrato de trabajo de que se trate.

Cuando la extinción afecte a un número de trabajadores igual o superior al establecido en el artículo 51.1 de esta Ley se deberá seguir el procedimiento previsto en dicho artículo. (Apartado añadido por Ley 12/2001).”

Aún cuando su formulación tenga que ver con la proliferación de los contratos indefinidos no fijos de plantilla y su finalidad sea la de dar una solución a la Administración para su extinción cuando su creación se debió a irregularidades cometidas en contrataciones temporales objeto de subvención, no veo inconveniente alguno para su utilización en prácticamente todas las contrataciones que lleve a cabo la Administración Local para la ejecución de programas anuales sujetos a Convenios de Colaboración subvencionados por otra Administración (generalmente la Autonómica).

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Ahora bien, la duda está en incluirlos en la plantilla y en la Relación de Puestos de Trabajo, con la expresa indicación de estar sometidos a este criterio extintivo, o por el contrario no incluirlos en estos instrumentos y sí en alguno anexo, como ya hace algún Ayuntamiento<sup>56</sup>, al considerarse que no son puestos permanentes sino dependientes de una determinada fórmula concreta de prestación del servicio.

Personalmente nos inclinamos por su no inclusión en la plantilla municipal.

De esta forma, siempre que se solicite una subvención para prestación de un servicio no obligatorio, pero sí del ámbito municipal, en concurrencia competencial con la Administración Autonómica o siendo competencia de esta última pero de interés municipal, sería factible realizar una convocatoria pública para la formalización de contratos indefinidos sometidos a las previsiones del repetido artículo 52 e) del Estatuto de los Trabajadores. Esta solución nos parece infinitamente más adecuada que la de efectuar convocatorias para establecer relaciones laborales indefinidas no fijas de plantilla, como está haciendo en la actualidad alguna Administración Local<sup>57</sup>, sin reparo alguno por parte de la Administración que concede la subvención (la Autonómica) que es a la vez la llamada a controlar la legalidad de aquella (en este caso en doble sentido, el general del artículo 65 de la Ley de Bases de Régimen Local y el específico derivado de la obligación de velar por el buen fin de la subvención concedida).

---

<sup>56</sup> B.O.P. de Guadalajara, nº 31, de 13 de marzo de 2009, Págs. 74 y 75.

<sup>57</sup> EXCMO. AYUNTAMIENTO DE LAREDO, "Convocatoria con destino a la contratación en régimen laboral y mediante contrato indefinido (no fijo) de tres plazas de técnicos superiores para educación infantil para el aula de primer ciclo de educación infantil de colegios públicos de Laredo" y "Convocatoria con destino a la contratación en régimen laboral y mediante contrato indefinido (no fijo) de seis plazas de auxiliares educadores para educación infantil para el aula de primer ciclo de educación infantil de colegios públicos de Laredo", Página web del Ayuntamiento, Laredo, 14 noviembre 2008.

---



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## **Ø Breve referencia a la ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo:**

Según señala la Exposición de Motivos de esta norma, la crisis financiera y económica de origen internacional que se ha desarrollado desde principios de 2008 ha quebrado la larga senda de crecimiento económico y del empleo que vivió la economía española desde mediados de los noventa y ha tenido como consecuencia más grave una intensa destrucción de empleo y el consecuente aumento del desempleo.

Las cifras a este respecto son esclarecedoras. En los últimos dos años se han perdido en nuestro país más de dos millones de puestos de trabajo y el desempleo ha crecido en casi dos millones y medio de personas, lo que ha duplicado la tasa de paro hasta acercarse al 20%. Un desempleo de esa magnitud constituye el primer problema para los ciudadanos y sus familias y supone un lastre inasumible a medio plazo para el desarrollo económico y para la vertebración social de nuestro país.

Las modificaciones legales que en esta Ley se abordan se inscriben en un marco de reformas más amplio impulsado por el Gobierno, integradas en la denominada Estrategia de Economía Sostenible. Un escenario de reformas estructurales de amplio espectro destinadas a hacer más resistente nuestra economía frente a las perturbaciones externas, a mejorar su competitividad a medio y largo plazo, a fortalecer los pilares de nuestro estado de bienestar y, en último término, a generar más empleo. La Estrategia de Economía Sostenible incluía el compromiso de realizar una reforma del mercado de trabajo, que se materializó a través del Real Decreto Ley 10/2010, de 16 de junio, que ha sido sustituido por la esta Ley.

Por lo que a las Administraciones Públicas se refiere, el contenido de esta norma es el siguiente:

La disposición adicional decimoquinta del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, queda redactada de la siguiente manera:

«Disposición adicional decimoquinta. **Aplicación de los límites de duración del contrato por obra o servicio determinados y al encadenamiento de contratos en las Administraciones públicas.**

1. Lo dispuesto en el artículo 15.1.a) en materia de duración máxima del contrato por obra o servicio determinados y en el artículo 15.5 sobre límites al encadenamiento de contratos de esta Ley surtirá efectos en el ámbito de las Administraciones públicas y sus organismos públicos vinculados o dependientes, sin perjuicio de la aplicación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, por lo que no será obstáculo para la obligación de proceder a la cobertura de los puestos de trabajo de que se trate a través de los procedimientos ordinarios, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable.

En cumplimiento de esta previsión, el trabajador continuará desempeñando el puesto que venía ocupando hasta que se proceda a su cobertura por los procedimientos antes indicados, momento en el que se producirá la extinción de la relación laboral, salvo que el mencionado trabajador acceda a empleo público, superando el correspondiente proceso selectivo.

2. No obstante lo previsto en el apartado anterior, lo dispuesto en el artículo 15.1.a) en materia de duración máxima del contrato por obra o servicio determinados no será de aplicación a los contratos celebrados por las Administraciones Públicas y sus organismos públicos vinculados o dependientes, ni a las modalidades particulares de contrato de trabajo contempladas en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades o en cualesquiera otras normas con rango de ley cuando estén vinculados a un proyecto específico de investigación o de inversión de duración superior a tres años.

3. Para la aplicación del límite al encadenamiento de contratos previsto en el artículo 15.5, sólo se tendrán en cuenta los contratos celebrados en el ámbito de cada una de las Administraciones Públicas sin que formen parte de ellas, a estos efectos, los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas. En todo caso, lo dispuesto en dicho artículo 15.5 no será de aplicación respecto de las modalidades particulares de contrato de trabajo contempladas en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades o en cualesquiera otras normas con rango de ley.»

Vemos nuevamente el cuidado del legislador por tratar de conjugar las normas de derecho laboral y administrativo, y como se decanta por la prevalencia de principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público.

Por lo demás mantiene la posibilidad de aparición de nuevos indefinidos no fijos de plantilla con una asimilación a la figura del “interino” hasta la cobertura de la plaza.

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

De esta figura hablaremos en profundidad a continuación, no sin antes señalar que, en todo caso, la nueva normativa no aporta novedad alguna a esta problemática.

## 2. La figura del indefinido no fijo de plantilla.

Aún cuando pueda parecer que en este apartado comenzamos la “casa por el tejado”, consideramos oportuno señalar como primera idea que la figura del personal laboral indefinido no fijo de plantilla no ha sido incorporada al derecho positivo a través del Estatuto Básico del Empleado Público. Quizá sí se haya dado cuenta de ella en alguna otra norma, correspondiente al ámbito laboral (como señalábamos al final del apartado precedente) y no al administrativo, pero en el Estatuto Básico no se ha incorporado. Quizá esta afirmación puede resultar contradictoria con la lectura del artículo 8 de esta norma legal<sup>58</sup>, pero la exégesis del precepto sostiene esta conclusión.

A lo largo de esta exposición veremos cómo esta afirmación es totalmente correcta, aunque algunos autores y algún pronunciamiento jurisprudencial hayan señalado lo contrario.

Luego volveremos sobre ello, aunque antes haremos una breve referencia a la evolución de la Jurisprudencia Social hasta llegar a la hoy consolidada figura del “personal laboral indefinido no fijo de plantilla”.

---

<sup>58</sup> Artículo 8. Concepto y clases de empleados públicos.

1. Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.

2. Los empleados públicos se clasifican en:

- a) Funcionarios de carrera.
- b) Funcionarios interinos.
- c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.
- d) Personal eventual.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

No dedicaremos mucho tiempo a esa evolución de la doctrina judicial por no ser su análisis en profundidad especialmente importante para el fin que nos ocupa y sí la hoy consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo en esta materia.

Analizaremos esta evolución jurisprudencial de la mano del autor SALA FRANCO,<sup>59</sup> quien distingue hasta cuatro etapas diferentes<sup>60</sup>:

---

<sup>59</sup> SALA FRANCO, Tomás, en SANCHEZ MORÓN, M Y OTROS: “COMENTARIOS A LA LEY DEL ESTATUTO BASICO DEL EMPLEADO PUBLICO”, Valladolid, 1ª Edición 2007, Págs. 121 y 122.

<sup>60</sup> Para un análisis en profundidad del tema, las Sentencias más interesantes:

06/11/2008	Tribunal Supremo	Social (Auto)	JUR\2009\2718
05/11/2008	Tribunal Supremo	Social	JUR\2009\2793
03/11/2008	Tribunal Supremo	Social	JUR\2009\2805
21/07/2008	Tribunal Supremo	Social	RJ\2008\6611
14/05/2008	Tribunal Supremo	Social (Auto)	JUR\2008\232603
06/03/2008	TSJ Baleares	Social	AS\2008\1429
17/12/2007	TSJ Madrid	Social	AS\2008\1281
30/10/2007	Tribunal Supremo	Social	RJ\2008\611
12/09/2007	TSJ Andaluz, Gran.	Social	AS\2008\2103
18/07/2007	Tribunal Supremo	Social	RJ\2007\6738
30/05/2007	Tribunal Supremo	Social	RJ\2007\6113
24/05/2007	Tribunal Supremo	Social (Auto)	JUR\2007\292261
26/04/2007	Tribunal Supremo	Social	RJ\2007\4634
07/03/2007	Tribunal Supremo	Social	RJ\2007\2284
01/03/2007	Tribunal Supremo	Social (Auto)	JUR\2007\131779
28/02/2007	Tribunal Supremo	Social (Auto)	JUR\2007\131792
10/01/2007	Tribunal Supremo	Social (Auto)	JUR\2007\109621
05/12/2006	Tribunal Supremo	Social (Auto)	JUR\2007\59475
22/11/2006	Tribunal Supremo	Social (Auto)	JUR\2007\66505
16/10/2006	TSJ Madrid	Social	AS\2007\183
09/10/2006	TSJ Cantabria	Cont.-Admvo.	JUR\2007\297782
19/07/2006	Tribunal Supremo	Social (Auto)	JUR\2006\284323
30/05/2006	Tribunal Supremo	Social (Auto)	JUR\2006\202015
16/11/2005	TSJ Cast.-Mancha	Social	AS\2005\3795

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

---

15/02/2005	TSJ Cast-León, Bur	Social	AS\2005\595
07/10/2004	Tribunal Supremo	Social	RJ\2005\2167
28/06/2004	Tribunal Supremo	Social	RJ\2004\6101
03/06/2004	Tribunal Supremo	Social	RJ\2004\5386
11/05/2004	Tribunal Supremo	Social	RJ\2004\4606
18/07/2003	Tribunal Supremo	Social	EDJ2004\160118
06/05/2003	Tribunal Supremo	Social	RJ\2003\5765
26/02/2003	TSJ Valencia	Social	AS\2003\2917
27/05/2002	Tribunal Supremo	Social	RJ\2002\9893
29/04/2002	TSJ Baleares	Social	AS\2002\2331
21/03/2002	Tribunal Supremo	Social	RJ\2002\5990
21/03/2002	Tribunal Supremo	Social	RJ\2002\5990
27/02/2002	Tribunal Supremo	Social	NSJ010969
09/07/2001	Tribunal Supremo	Social	RJ\2001\7010
18/06/2001	TSJ Valencia	Conten.-Advo.	JUR\2004\32569
11/05/2001	TSJ Galicia	Social	AS\2001\1775
30/04/2001	Tribunal Supremo	Social	RJ\2001\4613
29/11/2000	Tribunal Supremo	Social	RJ\2001\1440
26/06/2000	TSJ Cast-León, Val	Social	AS\2000\3038
02/06/2000	Tribunal Supremo	Social	RJ\2000\6890
02/06/2000	Tribunal Supremo	Social	RJ\2000\6890
29/05/2000	Tribunal Supremo	Social	RJ\2000\4804
08/02/2000	Tribunal Supremo	Social	RJ\2000\1744
10/11/1999	Tribunal Supremo	Social	RJ\1999\7843
20/10/1999	Tribunal Supremo	Social	RJ\1999\8401
05/07/1999	Tribunal Supremo	Social	RJ\1999\6443
30/03/1999	Tribunal Supremo	Social	RJ\1999\3775
25/03/1999	Tribunal Supremo	Social	RJ\1999\3516
03/02/1999	Tribunal Supremo	Social	RJ\1999\1152
26/01/1999	Tribunal Supremo	Social	RJ\1999\1105
19/01/1999	Tribunal Supremo	Social	RJ\1999\810
19/01/1999	Tribunal Supremo	Social	RJ\1999\2474
10/11/1998	Tribunal Supremo	Social	RJ\1998\9542
21/01/1998	Tribunal Supremo	Social	RJ\1998\1138
20/01/1998	Tribunal Supremo	Social	RJ\1998\4

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Ø Primera: Se entendía que el contrato era indefinido, declarando la improcedencia del despido con derecho de opción entre la indemnización o la readmisión (Tribunal Supremo, Social, 28/11/1989, RJ\1989\8273).

Ø Segunda: En la que también se entendía que el contrato era indefinido, y el despido improcedente, pero sin posibilidad de opción entre readmisión o indemnización, imponiéndose en todo caso esta última. (Tribunal Supremo, Social, 08/06/1995, RJ\1995\4774).

Ø Tercera: Se consideraba el contrato temporal irregular por celebrarse en fraude de ley, salvo que el puesto ocupado por el trabajador sea funcional, en cuyo caso es nulo. (Tribunal Supremo, Social, 19/01/1993, RJ\1993\100).

Ø Cuarta: Línea por la que se entiende que el trabajador es indefinido pero no fijo de plantilla, debiendo abandonar el puesto cuando se cubra por el procedimiento correspondiente. (Tribunal Supremo, Social, 07/10/1996, RJ\1996\7492).

Fue esta Sentencia la primera que introdujo la distinción entre trabajador fijo de plantilla y contratado indefinido, aportando mayor confusión a la ya existente entre la terminología laboral y la administrativa; confusión que se ha introducido en la

---

07/10/1996	Tribunal Supremo	Social	RJ\1996\7492
08/06/1995	Tribunal Supremo	Social	RJ\1995\4774
19/01/1993	Tribunal Supremo	Social	RJ\1993\100
18/03/1991	Tribunal Supremo	Social	RJ\1991\1875
18/07/1990	Tribunal Supremo	Social	RJ\1990\6424
24/04/1990	Tribunal Supremo	Social	RJ\1990\3490
28/11/1989	Tribunal Supremo	Social	RJ\1989\8273
20/01/1988	Tribunal Supremo	Social	RJ\1998\1000
09/10/1985	Tribunal Supremo	Social	RJ\1985\4697

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

normativa administrativa autonómica<sup>61</sup>.

El nacimiento de esta figura responde a la tensión producida entre dos polos antagónicos: De una parte, la necesidad de combatir la irregular contratación temporal de la Administración, y de otra la imposibilidad de aplicarle, al igual que al empresario privado, la presunción iuris et de iure del artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores de que el contrato laboral en fraude de ley deviene en indefinido dadas las previsiones del igualdad en el acceso al empleo público consagradas en la Constitución (artículos 22.3 y 103).

Esta creación jurisprudencial procede en todo caso de la jurisdicción social y de una forma u otra han pesado muchos los principios de ese ámbito del derecho en la consolidación de una figura que desde el punto de vista estrictamente administrativo deberíamos calificar de inaceptable. En tal sentido señala SANCHEZ MORÓN, que “la experiencia demuestra que aplicar sin más las normas laborales, pensadas con una función tuitiva del trabajador frente al empresario privado, a las relaciones de empleo público, puede producir serias disfunciones”<sup>62</sup>. Como casi siempre, acertó.

El Profesor SALA FRANCO, propone un acercamiento mucho más adecuado que el jurisprudencial a esta materia cuando analiza el incumplimiento de la normativa sobre contratación laboral<sup>63</sup>. Si bien es cierto que distingue distintos supuestos de

---

<sup>61</sup> Orden de 28 de noviembre de 2008, de la Consejería de Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por la que se establecen las bases y se convocan subvenciones para la contratación de Informadores-dinamizadores juveniles en Centros de Información Juvenil dependientes de los Ayuntamientos, Mancomunidades o Agrupaciones de municipios de Castilla-La Mancha. Diario Oficial de Castilla-La Mancha nº 263, de 23 de diciembre de 2008, Págs. 41324 a 41340.

<sup>62</sup> SANCHEZ MORÓN, Miguel: *DERECHO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA*, Tecnos, Madrid, 2ª Edición 1997. Pág. 81.

<sup>63</sup> SALA FRANCO, Tomás y ALTÉS TÁRREGA, Juan Antonio, “La contratación de personal laboral en la Administración Local”. *Revista de Estudios locales*, num. 112/2008. Julio-Agosto, BIB 2008\2640, THOMSON ARANZADI., Págs. 55 y siguientes.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

incumplimiento, lo cierto es que alcanza alguna conclusión generalizable a los distintos incumplimientos, sin perjuicio de que en una mayor profundización debiéramos admitir ciertos matices.

El planteamiento lo realiza partiendo de un supuesto determinado y es el de una contratación realizada de forma directa por la Administración prescindiendo de cualquier procedimiento de selección.

Por aplicación del artículo 62 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común serán nulos de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. En consecuencia, un contrato celebrado en estas circunstancias debería calificarse como nulo.

Apoya esta tesis la normativa relativa a contratación administrativa del sector público, que determina que la declaración de nulidad de los actos preparatorios de los contratos llevará consigo la de estos, que entrarán en fase de liquidación. De igual forma, procedería aplicar a la contratación laboral el artículo 9.2 del Estatuto de los Trabajadores<sup>64</sup>, pagando al trabajador la remuneración correspondiente a los servicios prestados y extinguiendo la relación laboral.

En estos supuestos, si la causa de nulidad no es imputable al trabajador, éste podrá exigir la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios sufridos como

---

<sup>64</sup> Artículo 9. Validez del contrato. 1. Si resultase nula sólo una parte del contrato de trabajo, éste permanecerá válido en lo restante, y se entenderá completado con los preceptos jurídicos adecuados conforme a lo dispuesto en el número uno del artículo tercero de esta Ley. Si el trabajador tuviera asignadas condiciones o retribuciones especiales en virtud de contraprestaciones establecidas en la parte no válida del contrato, la jurisdicción competente que a instancia de parte declare la nulidad hará el debido pronunciamiento sobre la subsistencia o supresión en todo o en parte de dichas condiciones o retribuciones. 2. En caso de que el contrato resultase nulo, el trabajador podrá exigir, por el trabajo que ya



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración contratante.

Si los Tribunales hubieran seguido esta pauta nunca se hubiera producido la figura del indefinido no fijo de plantilla como consecuencia de contratos por obra o servicio determinado concertados en fraude de ley o por irregularidades en contratos eventuales por circunstancias de la producción, ya que en ellos concurre en la mayoría de los casos su ausencia de inclusión en la Relación de Puestos de Trabajo y Plantilla, requisitos sin los cuales no puede efectuarse una convocatoria, con lo cual la ausencia de procedimiento jamás hubiera podido tener como consecuencia una declaración de indefinido; ni siquiera en los actuales términos de la jurisprudencia consolidada, ya que ésta llega al absurdo de considerar a estos trabajadores como una suerte de "interinos sin plaza", lo cual carece de todo sentido.

A añadir mayor complejidad a la cuestión viene a contribuir la doctrina del Tribunal Supremo en los supuestos de declaración de nulidad de las bases que han regido un procedimiento de selección. Así, la solución del Tribunal ha sido la de considerar que se deriva lógicamente la extinción del contrato<sup>65</sup>, pero sorprendentemente la forma que se utiliza para llevar a cabo la extinción es la llamada "fuerza mayor impropia", con remisión al artículo 52 c) del Estatuto de los Trabajadores<sup>66</sup>. Realmente, el Tribunal debió optar por la nulidad del contrato y no por

---

hubiese prestado, la remuneración consiguiente a un contrato válido.

<sup>65</sup> Tribunal Supremo, Social, 10/03/1999, RJ\1999\2124.

<sup>66</sup> Artículo 52. Extinción del contrato por causas objetivas. El contrato podrá extinguirse:..c) Cuando exista la necesidad objetivamente acreditada de amortizar puestos de trabajo por alguna de las causas previstas en el artículo 51.1 de esta Ley y en número inferior al establecido en el mismo. A tal efecto, el empresario acreditará la decisión extintiva en causas económicas, con el fin de contribuir a la superación de situaciones económicas negativas, o en causas técnicas, organizativas o de producción, para superar las dificultades que impidan el buen funcionamiento de la empresa, ya sea por su posición competitiva en el mercado o por exigencias de la demanda, a través de una mejor organización de los recursos. Los representantes de los trabajadores tendrán prioridad de permanencia en la empresa en el supuesto al que se refiere este apartado.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

su rescisión.

De hecho, esta Sentencia tuvo un voto particular formulado por DESDENTADO BONETE, al que se adhirieron el propio Presidente de la Sala GIL SUAREZ y MARTIN CORREA, quienes propugnaron la nulidad de los contratos por aplicación analógica del artículo 64.1 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Este artículo señala que la nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero; luego, a sensu contrario, la anulación de un acto del que dependa la existencia de otro sí que determinará la nulidad de este último. De este modo, procedería la aplicación del artículo 9.2 del Estatuto de los Trabajadores, con los correspondientes efectos ex nunc, puesto que trabajo y prestación han existido, y no de los artículos 49<sup>67</sup> y 52 del mismo cuerpo legal que se

---

<sup>67</sup> Artículo 49. Extinción del contrato. 1. El contrato de trabajo se extinguirá: a) Por mutuo acuerdo de las partes. b) Por las causas consignadas válidamente en el contrato salvo que las mismas constituyan abuso de derecho manifiesto por parte del empresario. c) Por expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato. A la finalización del contrato, excepto en los casos del contrato de interinidad, del contrato de inserción (modalidad de contrato derogada por Real Decreto-ley 5/2006, de 9 de junio y por Ley 43/2006, de 29 de diciembre) y de los contratos formativos, el trabajador tendrá derecho a recibir una indemnización de cuantía equivalente a la parte proporcional de la cantidad que resultaría de abonar ocho días de salario por cada año de servicio, o la establecida, en su caso, en la normativa específica que sea de aplicación. Los contratos de duración determinada que tengan establecido plazo máximo de duración, incluidos los contratos en prácticas y para la formación, concertados por una duración inferior a la máxima legalmente establecida, se entenderán prorrogados automáticamente hasta dicho plazo cuando no medie denuncia o prórroga expresa y el trabajador continúe prestando servicios. Expirada dicha duración máxima o realizada la obra o servicio objeto del contrato, si no hubiera denuncia y se continuara en la prestación laboral, el contrato se considerará prorrogado tácitamente por tiempo indefinido, salvo prueba en contrario que acredite la naturaleza temporal de la prestación. Si el contrato de trabajo de duración determinada es superior a un año, la parte del contrato que formule la denuncia está obligada a notificar a la otra la terminación del mismo con una antelación mínima de quince días. (Apartado redactado según el Ley 12/2001) d) Por dimisión del trabajador, debiendo mediar el preaviso que señalen los convenios colectivos o la costumbre del lugar. e) Por muerte, gran invalidez o invalidez

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

refieren a contratos válidos que pierden vigencia por causas sobrevenidas. Así se hubiera dado una solución que se aplica en el ámbito del derecho público de forma pacífica.

Si se quiera profundizar en la materia relativa a la extinción de la relación laboral en las Administraciones Públicas es abundante la jurisprudencia existente<sup>68</sup>.

---

permanente total o absoluta del trabajador, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 48.2. f) Por jubilación del trabajador. g) Por muerte, jubilación en los casos previstos en el régimen correspondiente de la Seguridad Social, o incapacidad del empresario, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 44, o por extinción de la personalidad jurídica del contratante. En los casos de muerte, jubilación o incapacidad del empresario, el trabajador tendrá derecho al abono de una cantidad equivalente a un mes de salario. En los casos de extinción de la personalidad jurídica del contratante deberán seguirse los trámites del artículo 51 de esta Ley. h) Por fuerza mayor que imposibilite definitivamente la prestación de trabajo siempre que su existencia haya sido debidamente constatada conforme a lo dispuesto en el apartado 12 del artículo 51 de esta Ley. i) Por despido colectivo fundado en causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, siempre que aquél haya sido debidamente autorizado conforme a lo dispuesto en esta Ley. j) Por voluntad del trabajador, fundamentada en un incumplimiento contractual del empresario. k) Por despido del trabajador. l) Por causas objetivas legalmente procedentes. m) Por decisión de la trabajadora que se vea obligada a abandonar definitivamente su puesto de trabajo como consecuencia de ser víctima de violencia de género. (Apartado añadido por Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre)

2. El empresario, con ocasión de la extinción del contrato, al comunicar a los trabajadores la denuncia, o, en su caso, el preaviso de la extinción del mismo, deberá acompañar una propuesta del documento de liquidación de las cantidades adeudadas. El trabajador podrá solicitar la presencia de un representante legal de los trabajadores en el momento de proceder a la firma del recibo del finiquito, haciéndose constar en el mismo el hecho de su firma en presencia de un representante legal de los trabajadores, a bien que el trabajador no ha hecho uso de esta posibilidad. Si el empresario impidiese la presencia del representante en el momento de la firma, el trabajador podrá hacerlo constar en el propio recibo, a los efectos oportunos.

<sup>68</sup>

05/11/2008	Tribunal Supremo	Social	JUR\2009\2793
16/10/2008	Tribunal Supremo	Social (Auto)	JUR\2008\380728
25/09/2008	TSJ Galicia	Social	JUR\2008\360726
21/07/2008	Tribunal Supremo	Social	RJ\2008\6611
16/07/2008	TSJ Andaluz, Gran.	Social	JUR\2009\30613

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

---

07/07/2008	TSJ Galicia	Social	JUR\2008\233232
14/05/2008	Tribunal Supremo	Social	RJ\2008\3488
21/04/2008	TSJ Canarias, Ten.	Social	AS\2008\1441
20/02/2008	TSJ Cast.-Mancha	Social	AS\2008\2809
29/01/2008	Tribunal Supremo	Social (Auto)	JUR\2008\186484
17/12/2007	TSJ Madrid	Social	AS\2008\1281
16/10/2007	TSJ Cast.-Mancha	Conten.-Advo.	JUR\2008\47587
12/09/2007	TSJ Andaluz, Gran.	Social	AS\2008\2103
01/03/2007	Tribunal Supremo	Social (Auto)	JUR\2007\131779
05/12/2006	Tribunal Supremo	Social (Auto)	JUR\2007\59475
22/11/2006	Tribunal Supremo	Social (Auto)	JUR\2007\66505
19/07/2006	Tribunal Supremo	Social (Auto)	JUR\2006\284323
16/11/2005	TSJ Cast.-Mancha	Social	AS\2005\3795
08/07/2005	TSJ Valencia	Social	JUR\2005\276570
24/05/2005	TSJ Cataluña	Social	AS\2005\2042
15/02/2005	TSJ Cast-León, Bur	Social	AS\2005\595
26/10/2004	TSJ Cast-León, Bur	Social	AS\2005\169
07/10/2004	Tribunal Supremo	Social	RJ\2004\6429
28/06/2004	Tribunal Supremo	Social	RJ\2004\6101
26/04/2004	TSJ Madrid	Social	AS\2004\2558
26/04/2004	TSJ Madrid	Social	AS\2004\2419
18/07/2003	Tribunal Supremo	Social	EDJ2004\160118
04/04/2003	TSJ Galicia	Social	JUR\2003\217763
04/04/2003	TSJ Galicia	Social	JUR\2003\217763
26/02/2003	TSJ Valencia	Social	AS\2003\2917
27/05/2002	Tribunal Supremo	Social	RJ\2002\9893
14/03/2002	Tribunal Supremo	Social	RJ\2002\5205
12/03/2002	Tribunal Supremo	Social	RJ\2002\5139
27/02/2002	Tribunal Supremo	Social	NSJ010969
26/06/2000	TSJ Cast-León, Val	Social	AS\2000\3038
02/06/2000	Tribunal Supremo	Social	RJ\2000\6890
27/03/2000	Tribunal Supremo	Social	RJ\2000\3128
05/10/1999	Tribunal Supremo	Social	RJ\1999\7761
15/04/1999	Audiencia Nacional	Conten.-Admvo.	RJCA\1999\2612
10/03/1999	Tribunal Supremo	Social	RJ\1999\2124

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

También existe en este ámbito la doctrina laboral partidaria de extender este tipo de soluciones con indemnización prefijada a supuestos como el del trabajador indefinido no fijo de plantilla<sup>69</sup>, lo cual constituye una visión de corte laboralista del empleo público.

Dicho lo anterior, puede concluirse que una línea correcta de resolución de los problemas generados por la contratación laboral temporal irregular debió ser la de la nulidad de los contratos, o como menor de los males una solución extintiva con la indemnización correspondiente (como se aplica a las contrataciones indefinidas fijas de plantilla), pero nunca la creación de esta figura del indefinido no fijo de plantilla.

Imaginemos por un momento que esta misma solución se hubiera aplicado a las adjudicaciones irregulares de contratos para realización de obras públicas o para prestación de servicios o suministros a las Administraciones Públicas. Estas irregularidades se resuelven en la jurisdicción contencioso administrativa o en la penal, pero a nadie se le ocurriría consagrar una figura del “adjudicatario no fijo de contrato”.

Visto esto, vamos a referirnos a continuación a dos aspectos importantes de esta figura jurisprudencial carente, como ya hemos señalado, de régimen jurídico positivo. Son precisamente los dos extremos de su existencia, esto es, el nacimiento y la extinción de esta relación jurídica. No entraremos, por extensión del trabajo a otros aspectos tratados por la jurisprudencia como son el régimen de retribuciones, o si se quiere el

---

21/01/1998	Tribunal Supremo	Social	RJ\1998\1138
24/04/1990	Tribunal Supremo	Social	RJ\1990\3491
24/04/1990	Tribunal Supremo	Social	RJ\1990\3490
28/11/1989	Tribunal Supremo	Social	RJ\1989\8273
07/03/1988	Tribunal Supremo	Social	RJ\1988\1864
20/01/1988	Tribunal Supremo	Social	RJ\1998\1000
09/10/1985	Tribunal Supremo	Social	RJ\1985\4697

<sup>69</sup> SANDE PEREZ-BEDMAR, María de: “EMPLEO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS EL LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2006, Pág. 320.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Convenio Colectivo aplicable a este personal, abono de antigüedad, etc.

Por último, concluiremos este apartado haciendo referencia, como ya señalamos, al error existente en cuanto a su supuesta inclusión en el Estatuto Básico.

En cuanto al nacimiento de esta relación laboral, hemos de rechazar de plano la posibilidad de reconocimiento de esta condición de indefinido no fijo de plantilla por parte de la propia Administración. Y en este sentido, consideramos igualmente improcedente la convocatoria de procesos selectivos para adquirir esta consideración laboral. Sin embargo, y sobre la errónea base de considerar que esta figura ha sido incorporada al ordenamiento jurídico por el Estatuto Básico, se están efectuando, como señalamos antes, convocatorias con estas específicas características.

Se ha producido, que sepamos, con motivo de la aprobación de planes de empleo y dentro del proceso de negociación colectiva, algún supuesto aislado de reconocimiento de esta relación jurídica por parte de la Administración, si bien solamente en el que consideramos el único supuesto en que es admisible, y sería por “extensión” de un pronunciamiento judicial a supuestos idénticos existentes en la propia Administración. Así, existiendo un colectivo de trabajadores en idénticas condiciones (por ejemplo el grupo de profesores de un Conservatorio de Música Municipal, todos con contrato para obra o servicio determinado, cuando uno de ellos obtiene una declaración judicial de reconocimiento de su condición de indefinido no fijo de plantilla).

No obstante, es posible que en numerosos Ayuntamientos se estén dando supuestos de estos reconocimientos de indefinido no fijo de plantilla, que no llegamos a conocer por su falta de publicidad, pero que se intuyen a través de los comentarios y explicaciones de los alumnos de los cursos de gestión de recursos humanos del INAP.

Afortunadamente, la única norma de desarrollo del Estatuto Básico dictada hasta

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

la fecha, correspondiente a la Comunidad Autónoma de Galicia, mediante Decreto Legislativo 1/2008, de 13 marzo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia (DO. Galicia, 13 junio 2008, núm. 114, Págs. 11359 y siguientes), señala a estos efectos que la Administración no podrá convertir en fija o indefinida una relación laboral de carácter temporal.<sup>70</sup>

Seguidamente hemos de abordar, aún cuando sea someramente, la cuestión de la extinción de esta relación laboral. Nos fijaremos únicamente en dos cuestiones: la actual doctrina jurisprudencial en esta materia y la aplicabilidad o no del artículo 96.2 del EBEP.<sup>71</sup>

Como ya hemos indicado, son muchas las opiniones enfrentadas en torno a la finalización de la relación laboral indefinida no fija de plantilla. Así, hay autores, fundamentalmente laboristas, partidarios de extender a la finalización de estos contratos figuras indemnizatorias que garanticen a estos empleados la percepción de al

---

<sup>70</sup> Artículo 10. 1. Es personal laboral aquel que, en virtud de contrato de naturaleza laboral, que se deberá formalizar, en todo caso, por escrito, ocupe puestos de trabajo destinados a personal de esta naturaleza o bien, con carácter excepcional, puestos reservados a personal funcionario. 2. La selección del personal laboral se efectuará de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de oposición, de concurso o de concurso-oposición libre en el que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 37 de la Ley 7/2004, de 16 de julio, para la Igualdad de Mujeres y Hombres. 3. Para la realización de trabajos de carácter temporal y coyuntural, en el caso de vacante o por razones de necesidad o urgencia, que deberán ser debidamente motivadas, se podrá contratar personal laboral de carácter no permanente de conformidad con la legislación laboral vigente. El contrato se deberá formalizar necesariamente por escrito. La contratación de este personal no amparado por lo dispuesto en los apartados anteriores dará lugar a la responsabilidad personal de la autoridad o de la funcionaria o funcionario que la autorizase. 4. **La Administración no podrá convertir en fija o indefinida una relación laboral de carácter temporal.**

<sup>71</sup> Artículo 96. Sanciones. 2. Procederá la readmisión del personal laboral fijo cuando sea declarado improcedente el despido acordado como consecuencia de la incoación de un expediente disciplinario por la comisión de una falta muy grave.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

menos las cantidades previstas para la extinción objetiva de la relación laboral, esto es veinte días de salario por año trabajado, con los máximos fijados por ley.

Sin embargo la jurisprudencia se ha decantado por determinar como causas válidas de extinción de la relación laboral, sin derecho a indemnización alguna, la cobertura de la plaza o la amortización de la misma, o incluso el cambio de figura de vinculación previsto para la plaza desempeñada (transformación en plaza a desempeñar por personal funcionario).

Por lo que se refiere a la aplicabilidad del artículo 96.2 del EBEP<sup>72</sup>, hay que partir de la consideración de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad que presiden en acceso al empleo público. En tal sentido, es necesario establecer una nueva modulación en la aplicación del Derecho Laboral al personal laboral fijo de la Administración y es la de la interdicción de la figura del despido improcedente o sin causa, con opción de indemnización.

Sin embargo, algunos autores<sup>73</sup> consideran que la regulación finalmente contenida en el EBEP se aleja de la propuesta de la Comisión de Expertos, y consideran que no es adecuado que esta norma se reserve exclusivamente para el personal laboral fijo, excluyéndose el temporal, y para el despido disciplinario, olvidando otras posibles decisiones extintivas como el despido objetivo del artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores.

Lamentamos no poder compartir la opinión de esta línea doctrinal, ya que la extensión de esta interdicción de la figura indemnizatoria en el caso de despido

---

<sup>72</sup> Artículo 96. Sanciones..... 2. Procederá la readmisión del personal laboral fijo cuando sea declarado improcedente el despido acordado como consecuencia de la incoación de un expediente disciplinario por la comisión de una falta muy grave.

<sup>73</sup> SALA FRANCO, Tomás, en SANCHEZ MORÓN, M Y OTROS: “*COMENTARIOS A LA LEY DEL ESTATUTO BASICO DEL EMPLEADO PUBLICO*”, Valladolid, 1ª Edición 2007, Pág. 125 y siguientes.

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

calificado improcedente al personal temporal ampararía también al indefinido no fijo de plantilla que se caracteriza precisamente por haber accedido al empleo público sin respeto a las normas constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. Además, en los supuestos de despidos de personal temporal con contratos de obra o servicio determinado o eventual por circunstancias de la producción, si no es posible la extinción indemnizada se convertirían necesariamente en nuevos indefinidos no fijos de plantilla, con lo que la situación actual, lejos de tender a solucionarse tendería justamente a lo contrario.

Igual posicionamiento contrario merece la opinión extensiva a los supuestos de despidos objetivos del artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores, ya que esto impediría cualquier medida reorganizativa emprendida por la Administración que conllevará extinciones laborales. De hecho, estas decisiones extintivas basadas en causas objetivas están pacíficamente admitidas por los Tribunales de Justicia. Por otra parte, supondría la derogación de una norma expresamente prevista para la extinción de relaciones laborales en las Administraciones Públicas como es el artículo 52, e) del Estatuto de los Trabajadores, en su redacción dada por Ley 12/2001<sup>74</sup>.

En todo caso, los Tribunales se están decantando por admitir la solución indemnizatoria cuando los contratos son temporales<sup>75</sup> y cuando el despido no es

---

<sup>74</sup> Artículo 52. Extinción del contrato por causas objetivas. El contrato podrá extinguirse: ....e) En el caso de contratos por tiempo indefinido concertados directamente por las Administraciones públicas o por entidades sin ánimo de lucro para la ejecución de planes y programas públicos determinados, sin dotación económica estable y financiados mediante consignaciones presupuestarias o extrapresupuestarias anuales consecuencia de ingresos externos de carácter finalista, por la insuficiencia de la correspondiente consignación para el mantenimiento del contrato de trabajo de que se trate. Cuando la extinción afecte a un número de trabajadores igual o superior al establecido en el artículo 51.1 de esta Ley se deberá seguir el procedimiento previsto en dicho artículo. (Apartado añadido por Ley 12/2001).

<sup>75</sup>

17/01/2008	TSJ Extremadura	Social	JUR\2008\87526
03/01/2008	TSJ Extremadura	Social	JUR\2008\88697

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

disciplinario<sup>76</sup>.

Analizada esta evolución jurisprudencial y la actual doctrina consolidada, así como el nacimiento y la extinción de esta relación laboral, retomaremos al autor SALA FRANCO para constatar opiniones divergentes del mismo, por lo que se refiere a la actual redacción de los artículos 8 y 11 del EBEP<sup>77</sup> y la posible positivación de la figura del Indefinido No Fijo de Plantilla, en dos textos diferentes, tal vez motivadas por una mayor reflexión entre una publicación<sup>78</sup> y otra<sup>79</sup>.

De este modo, en el primer texto, al interpretar estos artículos se señala por el autor que se admiten las dos modalidades de contrato indefinido, el ordinario y el de fomento de la contratación indefinida (fijo e indefinido en estos artículos), con su propio régimen de indemnizaciones por despido. Y entiende por tanto que el EBEP ha pasado sobre la cuestión de la figura jurisprudencial del indefinido no fijo de plantilla sin hacer referencia alguna al mismo.

En consecuencia tenemos aquí una primera interpretación de estos dos artículos

---

<sup>76</sup>

16/07/2008 TSJ Andaluz, Gran. Social JUR\2009\30613

<sup>77</sup> Artículo 8. Concepto y clases de empleados públicos. 1. Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales. 2. Los empleados públicos se clasifican en: a) Funcionarios de carrera. b) Funcionarios interinos. c) **Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.** d) Personal eventual. Artículo 11. Personal laboral. 1. Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. **En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.**

<sup>78</sup> SALA FRANCO, Tomás, en SANCHEZ MORÓN, M Y OTROS: “*COMENTARIOS A LA LEY DEL ESTATUTO BASICO DEL EMPLEADO PUBLICO*”, Valladolid, 1ª Edición 2007, Pág. 121.

<sup>79</sup> SALA FRANCO, Tomás y ALTÉS TÁRREGA, Juan Antonio, “*La contratación de personal laboral en la Administración Local*”. *Revista de Estudios locales*, num. 112/2008. Julio-Agosto, BIB 2008\2640, THOMSON ARANZADI., Págs. 69 y siguientes.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

del EBEP: “Fijo” es el indefinido ordinario e “Indefinido” es el indefinido como medida de fomento del empleo.

Sin embargo, señala el mismo autor en la segunda publicación de referencia, que la literalidad del artículo 11, “**éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal**”, separando con una coma el contrato fijo y el contrato por tiempo indefinido, podría hacer pensar que ha sido voluntad del legislador elevar a categoría de “solución legal” la última de las soluciones jurisprudenciales a los contratos temporales irregulares, esto es, la figura del trabajador indefinido no fijo de plantilla. Sin embargo, el autor se posiciona más por pensar que la coma se haya deslizado erróneamente en el texto legal y que no signifique la existencia de una alternativa sino una afirmación repetida o acumulada de la modalidad del contrato de duración indefinida de los trabajadores fijos.

Tenemos por tanto una segunda interpretación de estos artículos del EBEP: Se trata de una reiteración de la figura del trabajador indefinido o fijo.

Desafortunadamente, ni una ni otra parecen la correcta, a tenor del análisis de la exégesis del precepto.

La redacción definitiva fue dada por el Senado, mediante la aprobación de sendas enmiendas propuestas por el Partido Nacionalista Vasco y concordantes en gran medida con otras propuestas, fuera de plazo, por Izquierda Unida. Las enmiendas de ambos partidos dieron lugar a unas transaccionales que finalmente fueron votadas favorablemente.

Veamos en que consistieron estas enmiendas:

Enmienda nº 33:

**“Proyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público.**

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

El Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos (GPSNV), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente enmienda al **Artículo 8. 2. c.**

## ENMIENDA

De adición.

“c) Personal laboral, ya sea fijo, indefinido o temporal.”

## JUSTIFICACIÓN:

Se trata de introducir el término “indefinido”, que no contempla el Proyecto, a fin de que también el profesorado de religión esté contemplado en el artículo.”

Por su parte, la Enmienda nº 36:

## “Proyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público.

El Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos (GPSNV), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente enmienda al **Artículo 11. 1.**

## ENMIENDA

De adición.

“1. Es personal laboral..... En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, indefinido o temporal.”

## JUSTIFICACIÓN:

La misma que la de la enmienda presentada al artículo 8.2.c).”

Como se puede observar, la razón de la presentación de estas enmiendas está relacionada con la situación concreta y puntual de los profesores de religión, y no con la figura del indefinido no fijo de plantilla, ni con las dos interpretaciones más arriba indicadas.

En este sentido, y para completar el estudio de la exegesis de los preceptos señalados, reproduciremos algunos párrafos del diario de sesiones del Senado correspondientes al 12 de marzo de 2007:

## “CORTES GENERALES. DIARIO DE SESIONES DEL SENADO.

Año 2007 VIII Legislatura. Comisiones. Núm. 435

COMISIÓN DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. DON DIEGO MIGUEL ASENSIO MARTÍNEZ,

Celebrada el lunes, 12 de marzo de 2007....

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

.....El señor CUENCA CAÑIZARES: Gracias, presidente.

En primer lugar, damos por defendida la enmienda número 26 que presentó el señor Mur. En segundo lugar, damos igualmente por defendidas las enmiendas 1 a 10, del senador Jorquera. En tercer lugar, damos por defendidas las enmiendas 11 a 25 que presentó el senador que les habla, en nombre de Izquierda Unida.

He oído el debate anterior. Lo bueno sería que la ley contara con un consenso amplio en esta Cámara. No estaría bien que el proyecto de ley hubiera entrado con consenso y que este se debilitara por cualquier motivo. Es importante garantizar el consenso y es importante que el partido que sustenta al Gobierno atienda a la defensa de las enmiendas que se han presentado. Por nuestra parte, hemos presentado 15 enmiendas, y tres más fuera de plazo. **Consideramos necesario llamar la atención de sus señorías sobre ellas, por si fuera posible llegar a alguna transaccional, sobre todo en lo relacionado con el profesorado de religión. Por si fuera posible acordar una transaccional entre todos los grupos políticos, les adelantamos que nosotros queremos resolver los problemas que afectan al profesorado de religión.** Sabemos que el asunto es controvertido, como **consecuencia de algunas decisiones que se tomaron durante las últimas semanas.**

..... El señor ARJONA SANTANA: Gracias, señor presidente....En cuanto a las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, quiero anunciar que **vamos a aceptar las números 33, 35 y 36, referidas al personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal. Dichas enmiendas son bastante parecidas a otras presentadas por Izquierda Unida.** Además, quiero decir que vamos a proponer una transaccional respecto de las enmiendas números 44 y 45 del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, rechazando el resto de enmiendas presentadas por este grupo.

...El señor PRESIDENTE: ...

Las enmiendas de Coalición Canaria han sido retiradas. Por tanto, pasamos a votar las enmiendas números 31 a 48, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, **a excepción de las números 31, 33, 35, 36, 44, 45 y 48....**

.....**Hay una enmienda transaccional sobre la base de la enmienda número 33, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, que hace referencia al artículo 8.2 c). Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.**

**Señorías, votamos dicha enmienda transaccional.**

Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: Votos a favor, 13; en contra, 12.

El señor PRESIDENTE: **Queda aprobada.**

A continuación, **votamos las enmiendas números 35 y 36, que soportan una transaccional, al artículo 11.1: Es personal laboral el que, en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las administraciones públicas; en función de la duración del**

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

**contrato, éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido, o temporal.**

Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: Votos a favor, 13; en contra, 12.

El señor PRESIDENTE: **Queda por tanto aprobada esta enmienda transaccional sobre la base de las enmiendas números 35 y 36.”**

De todo lo anterior se desprende que la problemática que trataban de resolver los senadores nada tenía que ver con el personal laboral indefinido no fijo de plantilla creado por la jurisprudencia y olvidado por el Estatuto Básico.

Lejos de aquello, lo que preocupaba en el momento del debate era una cuestión puntual, suscitada en esas fechas, como consecuencia de un pronunciamiento controvertido del Tribunal Constitucional del que pronto se hizo eco la prensa y por ende la opinión pública (recordemos las palabras del Senador CUENCA CAÑIZARES:

**“...Por si fuera posible acordar una transaccional entre todos los grupos políticos, les adelantamos que nosotros queremos resolver los problemas que afectan al profesorado de religión. Sabemos que el asunto es controvertido, como consecuencia de algunas decisiones que se tomaron durante las últimas semanas.”**

Esas “decisiones” no eran otras que la Sentencia nº 38/2007, de 15 de febrero de 2007 (apenas un mes antes del debate el Proyecto de Ley del Estatuto Básico en el Senado, 12 de marzo de 2007), en el que el Pleno del Tribunal Constitucional resolvía una cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en relación con la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (redacción dada por Ley 50/1998) y artículos III, VI y VII del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, suscrito el 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede.

Dicha Sentencia analizaba la controvertida situación de los profesores de religión, y señalaba que el citado Acuerdo se cumplía “...con la incorporación al claustro docente de las personas designadas por las respectivas confesiones en función de criterios respecto de los

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

cuales no cabe la injerencia del poder público...”...”que determina la impartición en los centros educativos de enseñanza religiosa con los contenidos y con los requisitos de idoneidad personal establecidos por las autoridades religiosas.”

Esta Sentencia, cuyo contenido no examinaremos en mayor profundidad por ser solamente objeto tangencial de este estudio, tuvo gran repercusión en la opinión pública a través de los medios de comunicación. A título de ejemplo señalaremos el artículo publicado por el Diario El País, de fecha 23 de febrero de 2007, titulado: “El Constitucional avala el despido de docentes de religión por su vida privada. El recurso trataba del caso de una mujer que vivía con un hombre que no era su marido”.

Esta fue la polémica que llevó al planteamiento de la última redacción de los artículos 8 y 11 del EBEP y no otra.

La cuestión controvertida ha sido posteriormente objeto de regulación por el Real Decreto 696/2007, de 1 de junio<sup>80</sup>, por el que se regula la relación laboral de los profesores de religión, cuyo artículo 4 señala que “la contratación de los profesores de religión será por tiempo indefinido...sin perjuicio de lo dispuesto en las causas de extinción del contrato que figuran en el presente real decreto.” En tal sentido, el artículo séptimo señala que el contrato podrá extinguirse por “revocación ajustada a derecho de la acreditación o de la idoneidad para impartir clases de religión por parte de la Confesión religiosa que la otorgó.”

Es interesante en este punto hacer referencia a un artículo del Profesor PINAZO HERNANDIS<sup>81</sup>, titulado “Reflexión sobre la tipificación normativa del contratado laboral de tiempo indefinido en el Estatuto Básico del Empleado Público”, en el cual

---

<sup>80</sup> B.O.E. nº 138, de 9 de junio de 2007, Págs. 25268 a 25271.

<sup>81</sup> PINAZO HERNANDIS, Javier, “*Reflexión sobre la tipificación normativa del contratado laboral de tiempo indefinido en el Estatuto Básico del Empleado Público*”, publicado en Actualidad Jurídica Aranzadi núm. 746/2008 (Comentario), Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2008.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

señala lo siguiente: “...parece que la figura del contratado por tiempo indefinido que recoge el EBEP se refiere a la cuestión particular del colectivo de profesores de religión en la enseñanza pública.... Queda, pues, la duda de interpretar si este personal laboral de «tiempo indefinido» de los artículos 8 y 11 del EBEP es aquel que se creó por la doctrina del Tribunal Supremo de «indefinido no fijo de plantilla»; es únicamente el personal docente de religión o una categoría *ex novo* para el empleo público que pudiera servir para subsumir en ella un elenco de situaciones jurídico-laborales diversas y dispersas.... La solución definitiva al problema de la contratación temporal irregular no parece ser el remedio jurisprudencial de la figura del indefinido no fijo de plantilla. Merece una respuesta en la legislación laboral básica, pues poco podrán aportar aquí los desarrollos autonómicos, salvo normativa de carácter disuasorio o sancionador.

Lo más plausible sería tal vez considerar a los indefinidos no fijos de plantilla *ex sententia*, una categoría provisional a extinguir y, en su caso, la previsión en la normativa laboral de su inserción en una figura de interinidad *ad hoc*. “

Visto todo lo anteriormente señalado, y coincidiendo de forma importante con este último autor, podemos señalar como conclusiones a este apartado que:

La figura jurisprudencial del indefinido no fijo de plantilla no ha pasado a formar parte del ordenamiento jurídico positivo a través del Estatuto Básico del Empleado Público, siendo esta una asignatura pendiente del legislador estatal, ya que el autonómico carece de habilitación constitucional para su regulación, pudiendo únicamente fijar medidas sancionadoras disuasorias de la comisión de irregularidades contractuales.

También podemos concluir que la doctrina jurisprudencial actual ha colocado al indefinido no fijo de plantilla en una posición similar a la del personal

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

laboral interino, con la importante diferencia, a nivel de coherencia del sistema, de que la interinidad propia presupone necesariamente la existencia de una plaza vacante mientras que esta figura jurisprudencial se caracteriza por que en la mayoría de los casos no existe tal vacante. Por lo tanto, este remedio jurisprudencial no puede considerarse válido, debiendo ser objeto de solución normativa.

### 3. Los procesos de consolidación de empleo.

Este apartado, junto con el siguiente relativo a la funcionarización del personal laboral fijo, los trataremos brevemente, ya que aquí no se plantean verdaderos problemas de control de las actuaciones de las Administraciones Públicas, sino más bien problemas de ética legislativa a la hora de afrontar los nunca resueltos problemas de temporalidad en el servicio público.

Lo que queremos decir sencillamente es que cuando la Administración acude a procesos de consolidación de empleo público como los previstos por el EBEP no está llevando a cabo ninguna actuación irregular o ilícita, sino una decisión acorde con el ordenamiento jurídico. Y lo es aquí criticable es precisamente ese ordenamiento jurídico que permite una y otra vez (cada más o menos años de desmanes administrativos) procesos de consolidación de empleo que no hacen otra cosa que enmascarar, con mayor o menor fortuna, una relajación indefendible de los principios de igualdad, mérito y capacidad en la regularización de situaciones de temporalidad laboral o interinidad funcionarial.

El nuevo proceso de consolidación de empleo se encuentra reglado en la Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto Básico<sup>82</sup>, y no difiere mucho de otros

---

<sup>82</sup> Disposición Transitoria Cuarta. Consolidación de empleo temporal. 1. Las Administraciones Públicas podrán efectuar convocatorias de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

procesos similares anteriores a éste.

Si bien este nuevo proceso se disfraza con un pretendido respeto a los principios constitucionales de acceso al empleo público, lo cierto es que coloca al aspirante que está desempeñando el puesto de trabajo correspondiente a la plaza convocada en una situación de privilegio difícilmente superable por cualquier otro candidato.

### 4. La funcionarización.

Merece este apartado similares críticas a las hechas en el precedente. En este sentido, es habitual utilizar el sistema de selección del personal laboral para el acceso al empleo público Local, más laxo que el de funcionarios, para a renglón seguido transformar las plazas desempeñadas en funcionariales y acudir a un proceso simple para llevar a cabo la modificación del vínculo jurídico del empleado público.

Sin embargo, aquí sí debemos referirnos a una práctica perniciosa que están llevando a cabo algunas Corporaciones Locales al permitir acceder a procesos de funcionarización a trabajadores laborales indefinidos no fijos de plantilla, vía negociación con los representantes sindicales.

Especial gravedad reviste esta mala práctica cuando es elevada a rango de ley, como ha hecho la Comunidad Autónoma de Galicia.<sup>83</sup> Así, este texto legal recoge la

---

encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005. 2. Los procesos selectivos garantizarán el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. 3. El contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria. En la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria. Los procesos selectivos se desarrollarán conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 61 del presente Estatuto.

<sup>83</sup> Decreto Legislativo 1/2008, de 13 marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia.

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

siguiente regulación en su disposición adicional Decimosexta:

“El personal que, con efectos anteriores al 7 de octubre de 1996, tuviese reconocida la condición de indefinido en su relación laboral por sentencia judicial firme o por Resolución de la Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales de 24 de julio de 1997 en virtud de las previsiones contenidas en el Plan de empleo del Instituto Nacional de Empleo tendrá los mismos derechos que el personal laboral fijo.

**Este personal será objeto de funcionarización mediante un procedimiento selectivo que respete los principios de igualdad, mérito y capacidad.** El personal que no participe o que, participando, no supere el proceso de funcionarización, conservará todos sus derechos como personal laboral de la Xunta de Galicia.

El proceso de funcionarización se deberá iniciar en el plazo máximo de doce meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley.”

Esta regulación supone un importante paso adelante en la consecución de las reivindicaciones sindicales ya iniciadas con motivo de los Acuerdos Administración Sindicatos para los ejercicios 2003-2004<sup>84</sup>. Desde el punto de vista jurídico es una norma absolutamente insostenible.

No obstante, esta normativa ya ha sido, de forma indirecta, analizada favorablemente por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en su Sentencia nº 1573/2008, de 18/04/2008.

En concreto, esta sentencia se pronuncia en torno a una regulación muy similar a la transcrita de la Ley de Función Pública, contenida en la disposición Transitoria novena bis del IV Convenio Colectivo Único para el personal laboral de la Xunta de Galicia, introducida en el mismo por acuerdo de la Comisión Negociadora del citado Convenio de fecha 3 de julio de 2007, inscrito en el registro de la Dirección Xeral de Relacións Laborais, en virtud de la Resolución de dicha Dirección Xeral de 19 de julio

---

<sup>84</sup> ACUERDO ADMINISTRACIÓN - SINDICATOS PARA LA MODERNIZACIÓN Y MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- Madrid 7 de noviembre de 2002. Publicación B.O.E. De 18 de noviembre de 2008.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

de 2.007 y publicado en el D. O. G núm. 146, de 30 de julio de 2007.

En dicha sentencia se pronuncia en torno a la corrección o no de establecer plazos determinados para acceder a estas figuras de consolidación y funcionarización, pero no pone en cuestión las mismas, lo cual ha dado lugar a importantes críticas de la doctrina.<sup>85</sup> En este sentido es opinión doctrinal que “la cláusula convencional que motiva el pronunciamiento del TSJ de Galicia no supera el juicio de proporcionalidad exigido por la doctrina constitucional, y debería haberse declarado su nulidad...”.

En un futuro veremos qué pronunciamientos provoca esta regulación. Entre tanto, consideramos que identificar al personal laboral fijo con el indefinido no fijo de plantilla a efectos de participación en procesos de funcionarización se opone frontalmente a los principios de igualdad, mérito y capacidad y a la propia filosofía de la configuración jurisprudencia de esta relación laboral, por lo que debe evitarse por muy fuerte que sea la presión sindical.

### 5. Los nuevos funcionarios interinos.

En este apartado se produce en el EBEP una importante innovación respecto de la regulación anterior, que de una forma u otra va a tener gran incidencia en la contratación laboral temporal. No así con la temporalidad.

La importante diferencia que hemos de tener en cuenta es el abanico de posibilidades que se abre a la hora de contar con este personal interino.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> QUINTANILLA NAVARRO, Raquel Yolanda, “*La consolidación del empleo público temporal y el principio de igualdad*”, publicado en Aranzadi Social núm. 50/2008 (Presentación), Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2008.

<sup>86</sup> Artículo 10. Funcionarios interinos.1. Son funcionarios interinos los que, por razones justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias: a) La existencia de plazas vacantes

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Las novedades fundamentales en este sentido son las siguientes:...

c) *La ejecución de programas de carácter temporal.*

d) *El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses.*

Estos dos apartados inciden sobre la actual regulación del artículo 15 c) de la Ley 30/84, que señala entre las tareas a desempeñar por el personal laboral: *los puestos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo.*

El artículo 15 de la Ley 30/84 sigue en vigor.

En consecuencia, la combinación de normativas supone que cuando se trate de funciones reservadas a funcionarios se acudirá a la figura del funcionario interino y no a la del personal laboral temporal, como hasta ahora veníamos haciendo, y en caso contrario se acudiría a la laboral.

En todo caso parece que se ha producido una transposición con excesivo mimetismo de la regulación de la contratación de personal laboral temporal por acumulación de tareas por cuanto que la limitación temporal de seis meses por año es la misma.

La consecuencia va a ser que desaparecerá parte del personal laboral temporal

---

cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera. b) La sustitución transitoria de los titulares. c) La ejecución de programas de carácter temporal. d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses.<sup>2</sup> La selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.<sup>3</sup> El cese de los funcionarios interinos se producirá, en todo caso, cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

actual, en favor del aumento de los funcionarios interinos para labores no permanentes reservadas a funcionarios según la definición del artículo 9.2 del Estatuto.

A nivel presupuestario ha de tenerse en cuenta que si bien hasta hora lo correcto era presupuestar únicamente una partida para contratación de personal laboral temporal, reservando el nombramiento de funcionarios interinos exclusivamente a plazas presupuestadas, lo cierto es que a partir de ahora deberá consignarse igualmente una partida presupuestaria para la retribución de funcionarios interinos.

En este mismo sentido, y continuando con la división de funciones que plantea el Estatuto entre funcionarios y personal laboral, hemos de pensar que en los programas de fomento de empleo también cabría la posibilidad de seleccionar a personal laboral temporal o a funcionarios interinos de conformidad con las funciones no permanentes que vayan a desarrollar (por ejemplo, un auxiliar administrativo de Policía o de disciplina urbanística debería ser funcionario y no personal laboral). Sin embargo, en este punto parece más conveniente continuar con el uso exclusivo de la contratación laboral temporal y no el nombramiento de funcionarios interinos, tratando de dejar muy clara la diferencia entre el empleo público y la labor de las Administraciones en el fomento de la ocupabilidad de los desempleados a través de programas de empleo que les faciliten una experiencia que les abra el mercado laboral privado. Este sí es genuinamente un ámbito propio para la utilización de las modalidades de contratación laboral por las Administraciones Públicas, porque en este campo su actuación nada tiene que ver con el empleo público en su estricto sentido.

Lo cierto es que en la práctica ya se está abriendo un nuevo espacio para la selección de funcionarios interinos, en detrimento del personal laboral temporal. Así, está comenzando a ser habitual que las convocatorias de subvenciones para la contratación de personal hechas por las Administraciones Autonómicas y dirigidas a las Corporaciones Locales permitan que éstas opten por la selección de personal laboral

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

temporal (la única hasta ahora) o por el nombramiento de funcionarios interinos.<sup>87</sup>

Puede que veamos, a partir de ahora, un proceso inverso al llamado “Huida del Derecho Administrativo”. Esto es, dada la caótica regulación del personal laboral temporal al servicio de las Administraciones Públicas, unida a la doctrina jurisprudencia ya mencionada, que ha optado por una compleja mezcla de principios del derecho tuitivo laboral y del derecho administrativo, es muy posible que los gestores locales de recursos humanos acudan cada vez más al nombramiento de funcionarios interinos para la realización de funciones temporales y para la ejecución de programas subvencionados por otras Administraciones.

Lo cierto es que esta opción, si no tiene como finalidad única la perpetuación de la temporalidad en el empleo público, colocándose a salvo de los pronunciamientos de la jurisdicción social, nos parece totalmente correcta, ya que como se ha dicho, resulta posible gestionar los recursos humanos de las Administraciones locales sin apenas recurrir a figuras contractuales laborales.

En conclusión a este apartado indicaremos que:

**La configuración legal de nuevas posibilidades de nombramiento de funcionarios interinos, para el desempeño de funciones temporales, en detrimento de la utilización de las diversas modalidades de contratación laboral temporal es una opción muy útil desde el punto de vista práctico de la gestión de recursos humanos en la Administración Local y totalmente acorde con los principios que, desde la Constitución y pasando por la normativa básica y de desarrollo, rigen el**

---

<sup>87</sup> Orden de 28 de noviembre de 2008, de la Consejería de Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por la que se establecen las bases y se convocan subvenciones para la contratación de Informadores-dinamizadores juveniles en Centros de Información Juvenil dependientes de los Ayuntamientos, Mancomunidades o Agrupaciones de municipios de Castilla-La Mancha. Diario Oficial de Castilla-La Mancha nº 263, de 23 de diciembre de 2008, Págs. 41324 a 41340.

---

## **Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local**

---

**empleo público español, sin perjuicio de la hasta ahora perniciosa proliferación del empleo público laboral.**



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

### V.- Situación real del empleo público Local:

En este apartado trataremos de hacer una breve representación de la estructura real de un Ayuntamiento correspondiente a un municipio de una población en torno a los 10.000 habitantes.

La visión de esta estructura nos permitirá una más clara comprensión de la problemática a la que diariamente se enfrentan los gestores municipales de los recursos humanos.

Este ejemplo concreto es el resultado de una serie de procesos de reorganización de los recursos humanos, previamente diseñada y calendarizada, que se ha movido en una doble línea de trabajo. De una parte, se ha huido de la dualidad de regímenes legales de los empleados públicos, llevando a cabo una funcionarización de prácticamente todo el personal al servicio de la Corporación. De otra parte, se ha procedido a la externalización (término muy apropiado para dulcificar lo que no deja de ser la tradicional privatización) de prácticamente todos los servicios municipales de trabajos manuales y oficios, así como de los correspondientes a servicios sociales.

La dimensión cuantitativa de todos estos servicios externalizados pone de manifiesto la importancia de la contratación laboral en aquellas (muchas) Administraciones locales que no han optado por esa fórmula de prestación indirecta de servicios.

En suma, este ejemplo concreto se aproxima más a lo que debería ser una correcta estructuración de una Corporación Local, que a lo habitual.

Sin embargo, tiene el doble valor de permitir ver cómo deben organizarse los recursos humanos y el de vislumbrar cómo se encontrarían sin esa correcta ordenación.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## 1. Estructura del empleo público Local: un ejemplo real.

El personal contenido en la plantilla municipal y la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo es la siguiente:

PUESTO	RELACION JURIDICA	TITULARES
RESPONSABLE GABINETE ALCALDIA	FUN. EVENTUAL	1
ASESOR ALCALDÍA	FUN. EVENTUAL	1
SECRETARIO-INTERVENTOR	FUNCIONARIO H.E	1
VICESECRETARIO-INTERVENTOR	FUNCIONARIO H.E	1
OFICIAL MAYOR	FUNCIONARIO H.E	1
ARQUITECTO MUNICIPAL	FUNCIONARIO	1
TÉCNICO DE PERSONAL	FUNCIONARIO	1
TÉCNICO EMPLEO Y EMPRESAS	FUNCIONARIO	1
ARQUITECTO TÉCNICO MUNICIPAL	FUNCIONARIO	1
INGENIERO TÉCNICO INDUSTRIAL	FUNCIONARIO	1
INGENIERO TÉCNICO EN TOPOGRAFÍA	FUNCIONARIO	1
INGENIERO TÉCNICO OBRAS PUBLICAS	FUNCIONARIO	1
TRABAJADOR SOCIAL	FUNCIONARIO	1
EDUCADOR SOCIAL	FUNCIONARIO	1
BIBLIOTECARIO	FUNCIONARIO	1
ANIMADOR SOCIOCULTURAL	FUNCIONARIO	1
JEFE DE SECCIÓN DE INTERVENCIÓN-RECAUDACIÓN	FUNCIONARIO	1
JEFE SECCIÓN DE SECRETARÍA-URBANISMO	FUNCIONARIO	1
OFICIAL - JEFE POLICÍA LOCAL	FUNCIONARIO	1
TÉCNICO CATASTRAL	FUNCIONARIO	1
ADMINISTRATIVO URBANISMO Y CONTRATACIÓN	FUNCIONARIO	1
ADMINISTRATIVO CONTABILIDAD Y PERSONAL	FUNCIONARIO	1
ADMINISTRATIVO RECAUDACIÓN	FUNCIONARIO	1
ADMINISTRATIVO DE REGISTRO Y ESTADÍSTICA	FUNCIONARIO	1
AGENTE POLICÍA LOCAL	FUNCIONARIO	18
AUXILIAR DE BIBLIOTECA	FUNCIONARIO	2
ENCARGADO	FUNCIONARIO	1
AUXILIAR ADMINISTRATIVO POLICIA LOCAL	FUNCIONARIO	1
VIGILANTE DE OBRAS	FUNCIONARIO	1
AUXILIAR ADMVO DE CONTABILIDAD Y PERSONAL	FUNCIONARIO	1
AUXILIAR ADMINISTRATIVO DE SECRETARÍA -A-	FUNCIONARIO	1
AUXILIAR ADMINISTRATIVO DE SECRETARÍA -B-	FUNCIONARIO	1
JEFE DE GRUPO	FUNCIONARIO	1
OFICIAL SERVICIOS JARDINERO	FUNCIONARIO	1
OFICIAL SERVICIOS FONTANERO	FUNCIONARIO	1
OFICIAL SERVICIOS	FUNCIONARIO	2

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

ALGUACIL SERVICIOS MÚLTIPLES	FUNCIONARIO	1
CONSERJE EDIFICIOS MUNICIPALES	FUNCIONARIO	4
OPERARIO SERVICIOS MÚLTIPLES -B-	FUNCIONARIO	1
CONSERJE COLEGIOS	FUNCIONARIO	3
<b>TOTAL.....</b>		<b>64</b>

Como puede apreciarse todo el personal municipal ha adquirido la condición de funcionario. Esta no es, ni por aproximación, la situación más habitual de las Administraciones locales. Sin embargo, a continuación veremos cómo, pese a este esfuerzo por unificar la relación jurídica de los empleados públicos, es “inevitable” la existencia de personal laboral.

Junto con estos empleados públicos convive el siguiente personal laboral, sujeto a subvenciones por parte de la Comunidad Autónoma y contratado directamente por la Corporación Local:

<b>PUESTO</b>	<b>RELACION JURIDICA</b>	<b>TITULARES</b>
DIRECTORA CENTRO MUJER	LABORAL	1
PSICOLOGA CENTRO MUJER	LABORAL	1
ORIENTADORA LABORAL CENTRO MUJER	LABORAL	1
TRABAJADORA SOCIAL CENTRO MUJER	LABORAL	1
RESPONSABLE OMIC	LABORAL	1
TRABAJADORA SOCIAL PROGRAMAS SUBVENCIONADOS	LABORAL	1
AUXILIAR BIBLIOTECA PROGRAMAS SUBVENCIONADOS	LABORAL	1
KANGURAS PROGRAMAS SUBVENCIONADOS	LABORAL	4
INFORMADOR JUVENIL PROGRAMAS SUBVENCIONADOS	LABORAL	1
GERENTE Y PERSONAL TÉCNICO FUNDACIÓN DEPORTES	LABORAL	3
<b>TOTAL.....</b>		<b>15</b>

A este personal hay que añadir el correspondiente a servicios municipales privatizados, respecto de los cuales distinguiremos aquellos que también están subvencionados por la Comunidad Autónoma de los que no lo están, y que podemos considerar como servicios permanentes propios de las competencias de la Corporación Local:

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

### Personal subvencionado:

PUESTO	RELACION JURIDICA	TITULARES
DIRECTORA CENTRO DÍA	LABORAL	1
TRABAJADORA SOCIAL CENTRO DÍA	LABORAL	1
PERSONAL TÉCNICO CENTRO DÍA	LABORAL	3
SERVICIO BAR CENTRO DÍA	LABORAL	3
AUXILIARES Y CONSERJES CENTRO DÍA	LABORAL	7
PERSONAL LIMPIEZA CENTRO DÍA	LABORAL	2
AUXILIARES AYUDA DOMICILIO	LABORAL	10
DIRECTORAS C.A.I.	LABORAL	2
PERSONAL AUXILIAR JARDIN INFANCIA C.A.I.	LABORAL	20
<b>TOTAL.....</b>		<b>49</b>

### Personal no subvencionado:

PUESTO	RELACION JURIDICA	TITULARES
CAPATAZ JARDINERIA	LABORAL	1
OFICIALES Y PEONES JARDINERIA	LABORAL	16
MONITORES DEPORTIVOS Y OTRO PERSONAL DEPORTIVO	LABORAL	20
CAPATAZ LIMPIEZA VIARIA	LABORAL	1
PEONES LIMPIEZA VIARIA	LABORAL	7
PERSONAL MANTENIMIENTO GENERAL	LABORAL	4
PERSONAL LIMPIEZA EDIFICIOS MUJNICPALES	LABORAL	20
<b>TOTAL.....</b>		<b>69</b>

Como podemos apreciar, junto con los 64 funcionarios y personal eventual que constituyen el esqueleto de la Corporación conviven otros 15 trabajadores vinculados a subvenciones y otros 118 trabajadores pertenecientes a adjudicaciones municipales de contratos administrativos de gestión de servicios públicos, de los cuales 49 están subvencionados y otros 69 no lo están.

Por tanto, estamos hablando de 197 empleados destinados, de una forma u otra a la prestación de servicios por parte de esta Corporación Local. De ellos, 64 están subvencionados directamente por la Comunidad Autónoma y los otros 133 prestan servicios permanentes correspondientes a la Administración Local.

Como puede apreciarse, esta Corporación ha optado por la externalización de todos los servicios que normalmente serían objeto de prestación por personal laboral (69

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

trabajadores, frente a los 64 funcionarios y personal eventual incluidos en la plantilla municipal).

Si todo el personal prestara, como suele ser habitual, sus servicios directamente a través de relación funcionarial o contratos laborales con la Corporación lo normal sería que frente a 64 funcionarios, o quizá menos, ya que hay un pequeño número de personal de oficios funcionarizado, tendríamos 133 trabajadores laborales, lo cual nos aproximaría a las cifras globales de distribución de funcionarios y personal laboral al servicio de las Corporaciones Locales en España (en torno a un 65% de personal laboral frente a un 35 % de funcionarios).

## **2. La etapa de los Convenios de Colaboración entre Administraciones Públicas.**

Como ya hemos adelantado en apartados precedentes son cada vez más abundantes los Convenios de Colaboración entre las Administraciones locales y las Administraciones Autonómicas a la hora de prestar servicios públicos, que en muchos casos son de competencia compartida entre ambas Administraciones.

Consecuencia de ello se llevan a cabo constantemente procesos selectivos en los que son de obligado cumplimiento (bajo consecuencia de no obtener la subvención) las previsiones de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de considerar o no que esta es una intromisión en las competencias locales, lo que sí resulta exigible, por pura lógica administrativa y sentido común, es que las Comunidades Autónomas no exijan a las Corporaciones Locales el establecimiento en las bases de selección de contenidos contrarios al ordenamiento jurídico, como ya hemos acreditado que ocurre en la práctica diaria, a través de algún ejemplo concreto y reciente.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Orden de 28 de noviembre de 2008, de la Consejería de Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por la que se establecen las bases y se convocan subvenciones para la contratación de Informadores-dinamizadores juveniles en Centros de Información Juvenil dependientes de los

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Lo cierto es que este tipo de Convenios está sirviendo para eludir la creación, por parte de las Comunidades Autónomas o de las propias Administraciones locales, de las correspondientes plazas de empleados públicos para la prestación de servicios de sus competencias (obligando a las Corporaciones Locales incluso a contratar con categorías laborales correspondientes al Convenio de la propia Comunidad Autónoma, en claro reconocimiento de la evidencia de que sería esta Administración la que debió formalizar la relación jurídica).

Por el contrario, si la opción que se considera más adecuada es la externalización de servicios, no se entiende en modo alguno qué beneficio se obtiene de conceder una subvención desde la Comunidad Autónoma a las Corporaciones Locales para que éstas lleven a cabo procesos de contratación de prestación de servicios, cuando posiblemente, lo más ventajoso desde el punto de vista económico, sería que la contratación la llevara a cabo la Administración Autonómica de forma conjunta, y no fraccionada por Ayuntamientos.

La última novedad que están aportando estos Convenios de Colaboración, que estimo deberían ser objeto de regulación en cuanto a la incorporación de empleados públicos en las Corporaciones Locales, es la de permitir la selección de personal laboral temporal o funcionarios interinos para la prestación de estos servicios (a partir de la entrada en vigor del EBEP), lo cual puede ocasionar una sistemática huida, como ya se señala en otro apartado de este estudio, del derecho laboral con la finalidad de evitar pronunciamientos de la jurisdicción social y consolidando una nueva forma de empleo público precario, lo cual sólo podrá ocasionar una nueva bolsa de temporalidad contraria a las intenciones declaradas por el legislador al aprobar el Estatuto Básico del Empleado Público. También es cierto que esta opción entre una modalidad u otra en modo alguno se vincula al artículo 9-2º del EBEP., que sería lo razonable.

---

Ayuntamientos, Mancomunidades o Agrupaciones de municipios de Castilla-La Mancha. Diario Oficial

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Por su parte, el Estatuto de los Trabajadores, había fijado una regulación, aunque mínima, en relación con las contrataciones llevadas a cabo por las Administraciones como consecuencia de financiaciones extrapresupuestarias. Resulta lamentable, en todo caso, que sólo lo haya hecho para regular la finalización o extinción de esa relación, y no para su creación,<sup>89</sup> pero en todo caso no deja de ser más garantista para los empleados públicos que la figura del funcionario interino, lo cual puede ser más coherente con la generalización de procesos selectivos, más o menos formales, que se está produciendo en la contratación de este personal.

Como conclusiones a estos apartados señalaremos que:

**Cada vez es mayor el número de empleados públicos que prestan sus servicios en las Corporaciones Locales con contratos de trabajo o nombramientos interinos vinculados a la continuidad de las correspondientes subvenciones otorgadas por las Comunidades Autónomas y cuya situación debería ser objeto de una regulación más amplia que la existente.**

### 3. La privatización de servicios.

Con mayor o menor acogida por parte de la doctrina, sobre todo la

---

de Castilla-La Mancha nº 263, de 23 de diciembre de 2008, Págs. 41324 a 41340.

<sup>89</sup> Artículo 52. Extinción del contrato por causas objetivas. El contrato podrá extinguirse: ....e) En el caso de contratos por tiempo indefinido concertados directamente por las Administraciones públicas o por entidades sin ánimo de lucro para la ejecución de planes y programas públicos determinados, sin dotación económica estable y financiados mediante consignaciones presupuestarias o extrapresupuestarias anuales consecuencia de ingresos externos de carácter finalista, por la insuficiencia de la correspondiente consignación para el mantenimiento del contrato de trabajo de que se trate. Cuando la extinción afecte a un número de trabajadores igual o superior al establecido en el artículo 51.1 de esta Ley se deberá seguir el procedimiento previsto en dicho artículo. (Apartado añadido por Ley 12/2001).

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

“administrativista”<sup>90</sup>, la privatización o externalización de servicios es una realidad en la esfera de la Administración Local.

Lo cierto es que, salvo en contadas ocasiones, -en las que la Administración cuenta con algún excepcional profesional que combina una especial formación y experiencia, con una extraordinaria capacidad para desarrollar sus funciones pese a las constantes injerencias políticas carentes en la mayoría de los casos de cualquier criterio técnico-, en la mayor parte de los supuestos es más adecuado privatizar cuantos más servicios públicos no burocráticos mejor. Todo ello dicho en términos de respeto a las funciones necesariamente reservadas a funcionarios, tal y como señala el EBEP.<sup>91</sup>

Esta no es solo una afirmación hecha por los profesionales de la gestión de los recursos humanos en la Administración Local, sino una realidad vivida no únicamente en este país sino coincidente con la tendencia generalizada en todos los países de nuestro entorno.

Sin embargo, y en esto coincide una parte de la doctrina administrativa, MARTIN-RETORTILLO BAQUER, DEL SAZ CORDERO o PARADA VAZQUEZ, la tan proclamada eficacia no es fundamento suficiente para relegar a un segundo plano lo jurídico-público en detrimento de la garantía que eso supone para el derecho de los ciudadanos.

Así, algunos autores hablan de un espacio garantizado constitucionalmente al

---

<sup>90</sup> SANDE PEREZ-BEDMAR, María de: “*EMPLEO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*”, 2006, Págs. 200 y siguientes.

<sup>91</sup> Artículo 9. Funcionarios de carrera.....2. En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

derecho administrativo.

Otros, como BORRAJO INIESTA, hablan de una serie de principios que vinculan directamente a la Administración para su actividad, tales como el de legalidad, interdicción de la arbitrariedad, objetividad, imparcialidad, etc.

También es preciso tener en cuenta que el concepto de eficacia no es el mismo en el mundo privado, donde impera la obtención del mayor beneficio posible, que en la esfera pública, donde prima el interés general y la prestación del servicio.

En todo caso, el planteamiento de fondo es el de reservar a la titularidad pública la capacidad de control global de todo tipo de actividades que afecten a los derechos de los ciudadanos; y siempre ha de tenerse en cuenta que estos criterios de eficacia en ningún caso pueden impedir el cumplimiento de los principios públicos más arriba señalados.

Dicho esto, pasaremos a analizar otras cuestiones que complican la externalización de servicios.

Uno de los principales problemas con los que se enfrenta esta privatización de servicios es el de la aplicación del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores relativo a la sucesión de empresas. Evidentemente, cuando se privatiza un sector en el que prestan servicios empleados públicos es lógico encontrar una resistencia de los mismos a pasar al sector privado. Es por esta razón que la privatización de servicios encuentra su mejor campo en la implantación de nuevos servicios, tanto con financiación propia de la Corporación Local como con financiación proveniente de otra Administración Pública. De este modo, no es extraño que cuando un Ayuntamiento apruebe la construcción de, por ejemplo, unas instalaciones deportivas municipales, junto con esa construcción prevea también un sistema de gestión de esas instalaciones a través de una empresa especializada, de modo que la puesta en funcionamiento se lleve a cabo desde el primer

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

instante con personal vinculado a esa empresa adjudicataria y no al Ayuntamiento.

Esta ha sido la filosofía de trabajo de la Corporación Local cuya estructura se ha tomado como ejemplo para este análisis. Así, ni el servicio de jardinería ni el de limpieza viaria ni los centros de atención a la infancia o el centro de día de tercera edad han tenido nunca personal laboral municipal, sino desde un principio personal vinculado a las distintas empresas adjudicatarias de los diversos servicios.

Cuando por el contrario se ha privatizado algún servicio que el Ayuntamiento ya venía prestando con personal laboral contratado directamente por la Entidad Local los problemas para la transferencia del personal han sido importantes, como fue, en el caso analizado, la privatización del servicio de ayuda a domicilio para personas dependientes, que no ha estado exento de problemas que han sido finalmente resueltos por la jurisdicción social.

También plantea problemas la recuperación de la prestación de un servicio por las Corporaciones Locales cuando finaliza el plazo de prestación de servicios a través de la gestión privada. Esta circunstancia no es muy habitual, pero cuando se produce provoca problemas derivados de la posible incorporación a la Administración de trabajadores que no podrían adquirir la condición de fijos de plantilla, ya que se trataría de un sistema de acceso al empleo público al margen de los principios de igualdad mérito y capacidad.

No abundaremos más esta cuestión, ni en la de la aplicación del derecho laboral a las empresas constituidas por los Ayuntamientos para la prestación de servicios, por exceder del contenido de este estudio y de sus dimensiones.

Como conclusiones de este apartado señalaremos las siguientes:

**La privatización de determinados servicios que no conlleven las**

---

## **Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local**

---

**características señaladas por el Estatuto Básico del Empleado Público en su artículo 9.2 determinantes de su desempeño por funcionarios, constituye una opción factible para la prestación de los mismos, principalmente cuando se trata de servicios de nuevo establecimiento, ya se constituyan como consecuencia de un convenio de colaboración subvencionado por otra Administración Pública o de una decisión exclusivamente municipal.**

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## **VI.- La potestad de autoorganización de la Administración e instrumentos de ordenación de los recursos humanos:**

No es objeto de este apartado, como en general de este estudio, profundizar en las teorías doctrinales y jurisprudenciales sobre conceptos jurídicos tan desarrollados y analizados como la potestad de autoorganización de las Corporaciones Locales y respecto del cual ya ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en varias ocasiones.

Por el contrario, trataremos de analizar los principales ejes de esta potestad de autoorganización desde la perspectiva de la capacidad de las Administraciones locales para ordenar sus recursos humanos en la realidad de la gestión Local del empleo público.

En este sentido deberemos referirnos necesariamente a los dos instrumentos básicos creados por el ordenamiento jurídico para desarrollar esa potestad administrativa, que son las Relaciones de Puestos de Trabajo y las ofertas de empleo público. No obstante, y con carácter previo, deberemos analizar con la suficiente profundidad la imprescindible organización de la Administración como entramado en el que se integran los recursos humanos para la prestación de los servicios públicos, ya que sin este previo trabajo no podremos adentrarnos con suficiente conocimiento de causa en el estudio de las citadas Relaciones de Puestos de Trabajo y ofertas de empleo público.

### **1. La imprescindible organización de los servicios en cada Administración Local: La gran desconocida por el ordenamiento jurídico:**

#### **Ø Gestión y valoración de puestos de trabajo en la Administración Local:**

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## Antecedentes:

El sistema introducido por la Ley 30/1984 de medidas de Reforma de la Función Pública, modificada por la Ley 23/1988 de 28 de junio, convirtió a las Relaciones de Puestos de Trabajo en el eje tanto de la estructura organizativa como del sistema retributivo público. El nuevo Estatuto Básico del Empleado Público, aunque contiene importantes modificaciones en el sistema retributivo fundamentalmente en lo relativo a la evaluación del desempeño, no deja de pivotar en torno al puesto de trabajo como eje de los sistemas organizativo y retributivo.

El adecuado análisis y subsiguiente valoración de los puestos de trabajo será un factor trascendental que genere efectos motivadores para el personal de la organización Local, no sólo desde el punto de vista económico sino también desde el más sutil de sentirse miembro de una estructura organizada donde las funciones y competencias están perfectamente distribuidas y permiten el desarrollo personal y profesional de sus componentes.

Ahora bien, como señala Ramón Rodríguez Viñals<sup>92</sup> en la introducción a su Manual de valoración de Puestos, en la Administración Pública española, de escasa mentalidad "gestora", donde, por la lógica natural de su régimen, los valores culturales más arraigados son los de seguridad jurídica, primando normalmente estos sobre la eficiencia e incluso a veces sobre la propia eficacia del procedimiento, el establecimiento de mecanismos de

---

<sup>92</sup> RODRÍGUEZ VIÑALS, RAMÓN, Manual práctico de GESTIÓN Y VALORACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO EN UN AYUNTAMIENTO, 3ª edición –Palma de Mallorca, 2000. El citado manual constituirá el hilo conductor de este apartado del estudio, toda vez que he redactado, junto con su autor las actualizaciones del mismo, así como otros manuales y la adaptación integra al País Vasco, donde por razones legislativas precisaba de profundas modificaciones, todo lo cual hace que gran parte de sus razonamientos no los comparta por afinidad a las tesis del autor, sino en muchos casos por ser además compartidos propios y haber sido el redactor material de los mismos.

En todo caso, el Manual se encuentra en período de redefinición como consecuencia de la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público y de la espera de normativa autonómica de desarrollo, y por lo tanto en varios puntos desfasado a nivel legislativo, por lo que en este trabajo se realizarán las adecuaciones correspondientes en las referencias al mismo.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

diferenciación retributiva responde más a una reivindicación y presión social de subsanación de agravios comparativos, que a una sentida necesidad de correcta gestión de los recursos humanos.

Si a tal realidad "cultural" le añadimos que, en el fondo de toda diferenciación retributiva, por objetiva que esta sea, subyace una discriminación económica personalizada (y por supuesto necesaria), fundamentada en una escala de valores sociales siempre discutibles, y que los distintos agentes que intervendrán en el proceso, responsables políticos, trabajadores, técnicos, Sindicatos, etc., normalmente tendrán criterios propios no necesariamente coincidentes, tenemos que los proyectos organizativos y de análisis y valoración de puestos de trabajo, no figuren prioritariamente, en casi ningún "Programa Electoral".

Ciertamente, son escasos los responsables políticos locales que alcanzan a comprender el verdadero valor de una organización estructurada y jerarquizada, con una correcta distribución de funciones, un dimensionamiento adecuado a las cargas de trabajo y una estructura retributiva justa (al menos hasta donde este concepto puede definirse por su aspecto de contrario: ausencia de injusticias retributivas, que diría el ilustre filósofo del derecho D. Luis Recasens Siches). Quizá las urgencias derivadas de la duración de los mandatos hacen pensar más en resultados tangibles, inmediatamente perceptibles por los ciudadanos-votantes, que en definir estructuras con vocación de permanencia que permitan consolidar culturas de gestión y calidad sólidas. Esto es, el reposo y sosiego que requiere consolidar una organización choca con la brevedad de los plazos que marca la vida política municipal.

Esto hace que realmente sea en muchas ocasiones el empuje de determinados empleados públicos el que permita definir estructuras organizativas y consolidarlas, poco a poco, hasta construir administraciones locales fuertemente implicadas con la calidad de los servicios que presta y con la satisfacción de los ciudadanos a los que sirve.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Por tanto, dos son básicamente las alternativas por las que puede optar el gestor Local:

No asumir el reto, renunciando a una gestión eficaz de la organización y de la incentivación retributiva, y asignando los complementos (básicamente: destino y específico) en función de unos pocos Puestos-Tipo que, al igual que las retribuciones básicas, vuelvan a tener relación directa o indirecta a un valor social no discutido, (por ejemplo: las Titulaciones Académicas), con el evidente riesgo de no atender ni a la realidad ni a la variedad de los cometidos municipales y, en suma, con la consiguiente desincentivación y presión de todos aquellos trabajadores cuyas responsabilidades y cometidos no sean directamente proporcionales a sus titulaciones académicas.

O bien apostar por la modernización de la Administración Pública, asumiendo los riesgos, esfuerzos y satisfacciones que ello comporta, a través de usar correctamente y sin titubeos los instrumentos de incentivación económica, (complementos de Destino, Específico y Productividad), discriminando objetiva, racional y motivadamente a los distintos trabajadores en función de su real y específica contribución a la organización, todo ello a través de los debidos instrumentos técnicos (organigramas y Relación de Puestos de Trabajo) y las garantías jurídicas de objetividad que permitan una correcta y moderna "Gestión y Valoración de sus Puestos de Trabajo".

Una vez hecha esta pequeña introducción que nos sirve para ver la dificultad que supone concienciar a la clase política de la necesidad de acometer con seriedad y altura de miras los procesos organizativos en los Ayuntamientos, veremos a continuación cómo los problemas no acaban aquí, sino que sencillamente comienzan en el momento en que se obtiene la "vía libre" política para sumergirse en un proyecto de estructuración de una Administración Local.

Uno de los primeros escollos con los que nos encontramos es el que poníamos de manifiesto en otro apartado de este estudio y es la imposibilidad de generar un patrón común organizativo exportable a todas las entidades locales del Estado. Así, de una parte

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

contribuye a esta imposibilidad la variopinta amalgama de realidades que se acoge y reúne bajo la denominación común de Administración Local. Y de otra, la evolución de los Ayuntamientos a partir de 1979, asumiendo, con cabida en el marco competencial establecido más adelante la Ley de Bases de Régimen Local, un amplio elenco de servicios, diferentes en cada entidad, que han contribuido a singularizar definitivamente a cada administración Local.

La consecuencia de todo esto es la imposibilidad de crear modelos útiles para todas las administraciones locales o incluso para grupos de administraciones de tamaño similar.

A los problemas antes indicados hay que añadir un tercero, este sí susceptible de resolución por el legislador, cual es el de la escasísima normativa reguladora de un instrumento al que se ha dado tanta importancia como son las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Veremos más adelante cómo han quedado en manos de la interpretación de los Tribunales y la Doctrina cuestiones tan importantes como la naturaleza jurídica de estos instrumentos de organización y gestión del personal.

Un claro ejemplo de esta afirmación lo encontraremos inmediatamente, en el próximo apartado al analizar el concepto de “puesto de trabajo”, eje de las Relaciones de Puestos, del cual ni siquiera existe definición legal en la normativa básica del Estado, y que desde su origen en no pocas ocasiones se confunde con la de “plaza”.

### **Definición de “Puesto de trabajo” versus “plaza”:**

Siguiendo los trabajos de Rodríguez Viñals<sup>93</sup>, diremos que el puesto de trabajo: "Es

---

<sup>93</sup> RODRÍGUEZ VIÑALS, RAMÓN, Manual Práctico de GESTIÓN Y VALORACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO EN UN AYUNTAMIENTO, 3ª edición –Palma de Mallorca, 2000.



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

un conjunto normalmente homogéneo de tareas, atribuciones y responsabilidades que se desarrollan por una o varias personas en un lugar determinado de la estructura organizativa".

Para entender mejor su contenido organizativo conviene diferenciar:

Tarea: "Trabajo elemental no desglosable".

Servicio: "Conjunto de tareas necesarias para la realización de una unidad productiva independiente".

Función: "Conjunto razonablemente homogéneo de servicios".

Igualmente considera necesario este autor diferenciar los conceptos de Puesto y Plaza:

Dentro del estricto ámbito organizativo, y al margen de interpretaciones jurídicas, un puesto de trabajo es una agrupación determinada e irrepetible de tareas dentro de la estructura y las plazas son el número de titulares que en su caso tienen dichos puestos de trabajo.

Es decir, por ejemplo:

Al puesto de Secretario General le suele corresponder un titular, con lo que numéricamente coincidirán puesto y plaza, pero al puesto de Agente de Policía le suelen corresponder varios titulares, con lo que en este caso no coincidirán el número de puestos con el número de plazas adscritas a dicho puesto.

En términos muy similares se expresa Juan Corral<sup>94</sup> cuando señala que los puestos son el conjunto de tareas y actividades que lo individualizan de los restantes, mientras que la plaza designa el número de puestos de trabajo idénticos en la organización.

---

<sup>94</sup> CORRAL VILLALBA, Juan, Como hacer la valoración de puestos de trabajo en un Ayuntamiento: La Relación de Puestos de Trabajo, CIVITAS, Práctica Colección, 1ª Edición – Madrid, 2001.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Sin ánimo de polemizar con estos autores<sup>95</sup>, estimamos que si bien lo que afirman es básicamente correcto, no deja de ser sino un aspecto parcial de la distinción entre estos dos conceptos que tiene muchas más vertientes.

Dada la escasa referencia doctrinal a esta cuestión y las permanentes confusiones de estos dos términos en la legislación, tanto estatal como autonómica (aunque en esta última con alguna excepción), parece necesario profundizar en la diferenciación nítida de ambos conceptos, ya que una correcta comprensión de los conceptos básicos es el pilar a partir del cual puede comprenderse después con mayor claridad la utilidad de los distintos instrumentos en que se agrupan puestos y plazas, esto es, las Relaciones de Puestos de Trabajo y las plantillas de personal.

Quizá el problema de la distinción de ambos conceptos haya que fijarlo, al menos desde el punto de vista histórico, aunque inmediatamente se transforma en un problema conceptual, en el giro producido como consecuencia de la aprobación de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública (aunque tendremos que remontarnos unos años atrás para ver el origen de la errónea confusión de conceptos).

Hasta la aprobación de esta norma el concepto utilizado para hacer referencia al trabajo de un funcionario era la plaza. Así, en un Ayuntamiento se componía de auxiliares de Administración General, Administrativos, Policías Municipales, etc., y el único instrumento en el que se agrupaban era la plantilla municipal, documento que acompañaba al presupuesto y que era el referente para la confección del capítulo I de dicho presupuesto (gastos de personal).

Ahora bien, como ya adelantábamos, el concepto de puesto de trabajo no se

---

<sup>95</sup> A los que he tenido el placer de conocer personalmente y colaborar con ellos, tanto en trabajos puntuales como en la docencia o la publicación de algún manual, como es el caso del Sr. Viñals, como antes mencioné.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

introduce por primera vez en nuestra legislación a través de la reforma de los años ochenta, sino a través de otra reforma previa, la de los años sesenta.

Nos vamos a detener brevemente a analizar cómo se introdujo este término en la normativa de función pública. Veremos cómo muchos de los problemas que trató de afrontar la reforma de 1984 ya se ponían de manifiesto veinte años antes, cuando se configuró el primer intento moderno de valoración de puestos de trabajo. Ahora bien, en aquel momento la verdadera voluntad de reforma era muy limitada y el éxito de las plantillas orgánicas (antecedente más remoto de las actuales Relaciones de Puestos de Trabajo) fue mínimo.

Para este repaso histórico nos resulta de gran utilidad un artículo publicado por CRESPO MONTESLA <sup>96</sup>, del que destaca el epígrafe titulado: “Una innovación venida a menos: el puesto de trabajo”.

En el mismo se pone de manifiesto cómo durante el lustro de 1958 a 1963 se habían alzado muchas voces denunciando los efectos perversos de la organización corporativa de nuestra Función Pública, incluso patrocinando el modelo anglosajón de empleo o puesto de trabajo como remedio adecuado para tales males. Pero, a fin de cuentas, se trataba de un enfoque completamente ajeno a la historia de nuestra Administración y radicalmente opuesto a la tradición acuñada por vía legislativa.

A pesar de la simpleza y escaso peso que suponía esta actitud frente al conservadurismo a ultranza de gran parte de los Cuerpos superiores especiales que también fueron afectados por esta reforma, la Ley de Funcionarios Civiles del Estado quiso incorporar a su texto algún elemento novedoso para paliar los efectos de mantener (e incluso reforzar) la estructura corporativa y la distinción formal entre Cuerpos Generales y

---

<sup>96</sup> CRESPO MONTESLA, Luis Fernando, REFORMA LEGAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA DE LOS AÑOS SESENTA, Revista de Administración Pública, núm. 149, Mayo-agosto 1999.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Especiales<sup>97</sup> (se crean cuatro nuevos Cuerpos Generales: Técnico, Administrativo, Auxiliar y Subalterno<sup>98</sup>).

Este elemento novedoso fue el “puesto de trabajo”. En definitiva, se trataba de abrir un nuevo camino para evitar los excesos de la patrimonialización de determinadas esferas de actividad pública por parte de los grandes Cuerpos. Algo así como establecer una salvaguarda indirecta o secundaria para conseguir mayor racionalidad en la atribución de funciones a los Cuerpos de funcionarios.

Por primera vez un Estatuto de Funcionarios vinculaba, aunque fuera de manera incipiente y tímida, la ordenación de la Función Pública con la organización de los servicios de la Administración del Estado, ideas estas que hasta entonces se encontraban totalmente desvinculadas a favor de los intereses corporativos. Y lo hacía a través de unos cuantos instrumentos inéditos tanto por su denominación como por la idea poco acabada que en aquel momento pudieran tener de los mismos sus patrocinadores: las plantillas orgánicas y la consiguiente clasificación de puestos de trabajo. De ahí que la legislación posterior haya heredado parte de la indefinición que a través de esta normativa se introdujo en el ordenamiento jurídico.

Inmediatamente se aprobaron las bases para la clasificación de puestos de trabajo y formación de plantillas orgánicas, instrumentos que se habían concebido en el plano

---

<sup>97</sup> La distinción puramente formal entre Cuerpos Generales y Cuerpos Especiales no respondía a criterio sustantivo alguno, pero hizo fortuna y ya apareció en las primeras versiones de borradores circulantes de anteproyecto de Estatuto.

No vamos a insistir ahora en la escasa fundamentación de esta clasificación que tan bien sirvió a determinados intereses corporativos. Baste decir, en síntesis, que el mismo denominador común podía existir entre un técnico de Administración Civil y un subalterno, como pertenecientes ambos a la clase de Cuerpos Generales; que entre un ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y un cartero urbano, o entre un letrado del Consejo de Estado y un torrero de faro, considerados todos ellos como miembros del género Cuerpos Especiales, como muy bien señala Crespo en su mencionado artículo.

<sup>98</sup> El Decreto 1880/1964, de 26 de junio, aprobado de conformidad con la Disposición Transitoria Segunda de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, declaró la naturaleza de 96 Cuerpos y escalas que deberían quedar extinguidos y sus funcionarios integrados en los cuatro nuevos Cuerpos Generales. De ellos, 19 eran declarados de naturaleza mixta, técnica y administrativa; 5 de naturaleza exclusivamente administrativa; 28 auxiliar; y 4 subalterna.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

normativo como una importación tal vez demasiado acrítica e inocente de una “carpeta” con los cuestionarios utilizados por la Marina Norteamericana para la descripción de tareas.

Efectivamente, por Decreto 865/1964 de 9 de abril se aprobaron las normas y criterios para el análisis y descripción de los puestos de trabajo, los criterios de clasificación de los puestos a Cuerpos, y para la racionalización de las plantillas orgánicas.

El procedimiento, de innegable rigor técnico, se hizo altamente complejo. El acopio de información cuantitativa y cualitativa y las técnicas de análisis utilizadas (cuestionarios, entrevistas, estudio directo de tareas...) para llegar a determinados resultados (distinción entre puestos adscritos a Cuerpos Generales y Especiales; clasificación general por niveles; grado de dedicación; determinación de los puestos de libre designación...) que ya, en muchos casos, estaban predeterminados por una realidad altamente formalizada, era demasiado prolijo.

Los trabajos se realizaban con lentitud y las plantillas orgánicas con la consiguiente clasificación de puestos de trabajo no terminaban de cuajar en el ámbito de la Administración Civil del Estado. Su desarrollo era cualquier cosa menos objetivo, sereno e imparcial; se había contagiado de todos los vicios que se derivaban de una rígida estructura corporativa.

Fue en 1967 cuando se dió un nuevo paso importante estableciendo una clasificación según la titulación o certificado mínimo exigido para el ingreso en el Cuerpo al que se adscriba el puesto. Aparecen por primera vez los cinco niveles educativos (título de enseñanza superior universitaria o técnica; enseñanza técnica de grado medio; bachillerato superior; enseñanza media elemental; enseñanza primaria), identificados con las letras A, B, C, D y E, respectivamente, que han pervivido hasta la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Parece como si la operación hubiera recibido un nuevo impulso y se estuvieran buscando líneas de menor resistencia. De todas formas, las plantillas orgánicas ya se habían convertido tácitamente en un instrumento de carácter voluntario, toda vez que su falta de aprobación no llevaba aparejada ninguna consecuencia negativa.

El Ministerio de Hacienda jamás tuvo plantilla orgánica aprobada por el Consejo de Ministros y, más aún, hacía ostentación de ello.

Por otra parte, el hecho de haber cumplido con todas las prescripciones normativas sobre la materia tampoco suponía mayores ventajas o beneficios.

En los años setenta, el procedimiento se simplifica y las plantillas orgánicas se convierten en un instrumento formal que refleja una realidad administrativa que tampoco se pretende cambiar o alterar, más que lo mínimo indispensable, a través de este mecanismo.

En los casos en que se consiguió culminar el arduo proceso de aprobación de las plantillas éstas no sirvieron en la práctica más que para identificar los cupos de los funcionarios de Cuerpos Generales en cada Ministerio. Para eludir y resolver los problemas de adscripción de algunos puestos a determinados Cuerpos concretos se inventaron las adscripciones «indistintas».

El mero transcurso del tiempo hizo que las plantillas orgánicas, aunque ya sin la pretensión de la clasificación de puestos de trabajo, ni de que sirvieran como instrumento de racionalización para una política de personal facilitando la programación de efectivos, fueron decayendo hasta su completa extinción por inanidad.

En resumen, aquel importante intento de racionalizar las consecuencias que imponía la rigidez de la estructura corporativa y los meritorios esfuerzos que se hicieron durante casi dos lustros para alcanzar en nuestra Administración, como ya había sucedido en la de

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

otros países, una clasificación de puestos de trabajo, se saldó con un vergonzante fracaso.

Una reposada lectura del Decreto 865/1964, de 9 de abril por el que se establecen las bases para la clasificación de puestos de trabajo y formación de plantillas orgánicas nos pone inmediatamente sobre la pista de lo que realmente suponía la idea de la clasificación de puestos de trabajo. Lo cierto es que se trataba únicamente de determinar, a través del análisis de los puestos de trabajo, cual era el cuerpo al que debían pertenecer. Esto es, se trataba de hacer lo que hoy se lleva a cabo a través de la plantilla de personal: clasificar las plazas según el grupo y escala (en la Administración Local) correspondiente, como veremos seguidamente a través del estudio de varios apartados del Decreto 865/1964 por el que se establecen las bases para la clasificación de puestos de trabajo y formación de plantillas orgánicas en relación con determinados artículos del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

En efecto, el citado Decreto 865/1964 por el que se establecen las bases para la clasificación de puestos de trabajo y formación de plantillas orgánicas señala en su base 2ª que “la primera fase del plan consiste en analizar los puestos de trabajo y describirlos resaltando aquellos datos que sean relevantes para su clasificación.

Sobre la base de las descripciones conseguidas se realizará la clasificación que tiene por objeto determinar cuál es el Cuerpo o Cuerpos de Funcionarios al que deba adscribirse dicho puesto...”

De igual manera, continua el punto doce de dicha base indicando que: “De acuerdo con la naturaleza de sus funciones, cada puesto será atribuido para su desempeño al Cuerpo de funcionarios de carrera más idóneo...”

Por su parte, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local señala en su artículo 167. 1, que “los funcionarios de carrera de la Administración Local que no tengan habilitación de carácter nacional se integrarán en las escalas de Administración General y

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Administración Especial de cada Corporación, que quedarán agrupadas conforme a lo dispuesto en la legislación básica del Estado sobre función pública, en los grupos que éste determine, de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso”.

El artículo 169 del mismo cuerpo legal, señala que: “Corresponde a los funcionarios de la Escala de Administración General el desempeño de las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa. En consecuencia, los puestos de trabajo predominantemente burocráticos habrán de ser desempeñados por funcionarios técnicos, de gestión, administrativos o auxiliares de Administración General. (Apartado modificado por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre)”.

Como puede apreciarse, en ambos supuestos estamos agrupando los “puestos” en escalas, de conformidad con las funciones características de los mismos y en grupos, según la titulación exigida para el acceso a la plaza, con la particularidad de que el documento que los agrupa será la plantilla de personal (antes plantilla orgánica), pero lo hará a nivel de “plazas”, no de puestos de trabajo, ya que estos últimos se agruparan en un instrumento no creado en la normativa de función pública de los años sesenta, sino en la de los años ochenta.

Hecho este breve repaso de la evolución de la función pública española, nos centraremos ahora en la introducción de las Relaciones de Puestos de Trabajo y su tratamiento en la Ley 30/1984, en la normativa de Régimen Local (de la que hemos hecho un pequeño anticipo con las referencias al Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local), en la normativa autonómica de desarrollo de función pública y en el Estatuto Básico del empleado Público.

La introducción de la nueva concepción del término “puesto de trabajo” a través de la creación de las Relaciones de Puestos de Trabajo no se agota en su mera creación sino que tiene un trasfondo organizativo muy importante, ya que supone apartarse de una forma más o menos explícita de una estructuración del funcionariado tomada del ejemplo francés, para acercarse a otro más próximo a administraciones que no apuestan por el sistema de

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

cuerpos sino por la individualización de funciones a través del puesto, esto es, por el sistema de empleo anglosajón.

En este sentido, como muy bien señala PALACIN SÁENZ<sup>99</sup> el legislador reformista de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, introdujo en el derecho público español un sistema de función pública mixto de empleo y de carrera, es decir abierto, que recordaba tímidamente la técnica de la clasificación de los puestos de trabajo de clara inspiración norteamericana. En este sentido, la provisión de los puestos de trabajo se inscribía en un modelo de función pública que se aparta de los postulados tradicionales de atribución en exclusividad de destinos a Cuerpos o Escalas de funcionarios jerárquicamente organizados según grados personales a los que se vinculan distintos derechos económicos, así como preferencias en el ascenso, y opta por un modelo de empleo que no reconoce grados o categorías jerárquicas entre los funcionarios de los diversos Cuerpos, produciéndose una desvinculación de los Cuerpos y Escalas respecto de los servicios y funciones que tenían a su cargo. En consecuencia, se elimina el derecho al ascenso, propio del sistema de carrera, y se sustituye por una clasificación profesional de tipo laboral que no garantiza el derecho a ocupar un puesto frente a otro funcionario de nivel inferior. Tampoco el régimen retributivo tiene parangón con el sistema de carrera; en éste los funcionarios basan su retribución en un único concepto, el sueldo, según su grado personal y con independencia del puesto o destino que desempeñe. En el sistema de empleo, lo importante son las retribuciones complementarias, ligadas al puesto de trabajo, de suerte que el funcionario tiene garantizada un mínimo de retribución, las básicas, pero no tiene garantía sobre el puesto de trabajo, sujeto a remoción, ni sobre las retribuciones complementarias, ni derecho al ascenso con ocasión de vacante y de forma reglada.

Este espíritu que animó la reforma de 1984 se transfiere al Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, que conserva el modelo mixto de empleo y carrera, pero refuerza algunos aspectos que pretenden mejorar la eficacia del

---

<sup>99</sup> PALACIN SÁENZ, Bernabé. Provisión de puestos de trabajo y movilidad. (Adaptación EBEP), Cursos descentralizados del INAP, 2010.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

sistema y los estímulos y expectativas de los funcionarios.

Por su parte, MOREU CARBONELL<sup>100</sup>, en su artículo sobre LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO EN EL PROCESO DE REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS, indica en este sentido que si el debate en esta materia se reconduce principalmente a la opción entre dos sistemas opuestos de empleo público (sistemas de cuerpos versus sistemas de empleo), la forma en que dentro de ellos se ordenan los recursos humanos aparece como un elemento básico. El empleo público en España a lo largo de su historia se había convertido en un sistema fuertemente corporativo, que hacía depender la estructura y funciones de los órganos administrativos de la estructura y funciones de los Cuerpos de funcionarios y que fue duramente criticado por la doctrina<sup>101</sup>.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, introdujo nuevos mecanismos de ordenación del personal al servicio de la Administración, en un marco general de voluntad racionalizadora que superara los graves problemas arrastrados desde años atrás. Si los instrumentos de ordenación no se limitan a ser un elemento secundario o de mera gestión dentro del empleo público, habrá que determinar cuál es el sistema por el que opta la Ley 30/84, y la clave viene determinada por una pregunta de difícil respuesta: cómo compaginar dos sistemas aparentemente opuestos de estructuración de la Función Pública, que van a convivir y relacionarse. Indudablemente,

---

<sup>100</sup> MOREU CARBONELL, Elisa, LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO EN EL PROCESO DE REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS, Revista de Administración Pública, núm. 144, Septiembre-diciembre 1997.

<sup>101</sup> GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Administración española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972 (reimp. 1995), págs. 101 y ss.; el incisivo libro de A. NIETO, *La organización del desgobierno*, Ariel, Madrid, 1988, págs. 102 y ss. y su edición actualizada. *La «nueva» organización del desgobierno*, Ariel, Madrid, 1996, págs. 134 y ss.; A. DE LA OLIVA, «La articulación en cuerpos de la Función Pública española. Evolución y resultados ante la clasificación de puestos de trabajo», en la ob. col. *Clasificación de puestos de trabajo*, Madrid, 1965. págs.71 a 116; A. GUAITA, *La unificación de los Cuerpos. Posibilidades y desarrollo*, III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa. 1963, págs. 3 a 26; A. CARRO MARTÍNEZ, *Reflexiones sobre aspectos actuales de la Función Pública Española*, Madrid, 1974, y A. GUTIÉRREZ REÑÓN, *La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas*, «DA», núms. 210-211 (1987), págs. 29 y ss.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

no se ha optado (o no se ha querido optar) por un sistema de empleo público demasiado definido porque, sin abandonar la tradición de los Cuerpos (art. 25 LMRFP), se introduce en nuestra Administración Pública la clasificación de puestos de trabajo pese a que la relación entre ambas técnicas no acaba de cuajar. Las Relaciones de Puestos de Trabajo aparecen entonces como «el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto», eliminando, además, la regla tradicional de la correlación entre Cuerpos y funciones administrativas y consagrando el principio de adscripción indistinta de los puestos de trabajo (arts. 15 y 26 LMRFP).

Una vez alejado el viejo «derecho» de los Cuerpos a monopolizar determinados puestos de trabajo, la Doctora MOREU CARBONELL acaba refiriéndose, en relación con sus reflexiones sobre cómo se incardina en esta vieja y renovada estructura —ambas cosas a la vez— el conflictivo sistema de los puestos de trabajo, a una interesante cita de Alejandro NIETO<sup>102</sup>.

No es objeto de este estudio, en todo caso, abrir una discusión en torno a las bondades de un sistema u otro de organización funcionarial, sin perjuicio de que ya hayamos visto que hacía muchos años que se sentía la necesidad de reformar el sistema de cuerpos y escalas, como de hecho se ha venido haciendo desde la década de los sesenta. Únicamente se hace mención a estas cuestiones para ubicar el problema en el tiempo y poner de manifiesto el alejamiento, con mayor o menor éxito, de una determinada tradición de estructuración funcionarial, y los problemas de habernos colocado en una especie de sistema intermedio que tiene sus fisuras.

---

<sup>102</sup> NIETO, A., *La «nueva» organización del desgobierno*, pág. 153. «Los antiguos principios vertebradores iniciados trabajosamente el pasado siglo, que se consagraron legalmente en las primeras décadas del presente, no han sido abrogados de manera formal, pero no se mantienen en la práctica. La realidad es una masa amorfa de funcionarios —mejor dicho, de personal—, que se regula por normas no escritas o prácticas improvisadas, sin el hilo conductor de una política definida.

El sistema tradicional se ha deteriorado profundamente y no hay otro de recambio. Se produce ciertamente una prolífica legislación funcionarial, pero no existe algo mucho más importante: una política definida de personal y lo único claro es que no se quiere seguir con fidelidad los antiguos principios.»

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Tampoco entraremos aquí a polemizar en el posible trasfondo de enfrentamiento entre el primer Gobierno socialista de la nueva democracia y determinados cuerpos funcionariales de “élite” como serían, por ejemplo, los Abogados del Estado, que puede intuirse a lo largo de la Ley 30/1984.

Es precisamente en aquel anterior punto, en el de las fisuras del sistema y la necesidad de reflexionar sobre los modos de eliminarlas en el que nos centramos en este estudio.

La exposición de motivos de la Ley 30/1984 hace referencia al sistema de Cuerpos y Escalas para declarar la necesidad de su profunda reforma y manifestar su apuesta por la primacía de la nueva figura de los puestos de trabajo:

“Se afronta, de otra parte, de una manera realista, el problema de la carrera Administrativa, autorizando al Gobierno para reformar profundamente nuestra Función Pública, sus Cuerpos y Escalas, permitiendo su supresión, unificación o modificación y ordenando la realización de los estudios precisos para la clasificación de los puestos de trabajo, base sobre la que ha de articularse la autentica carrera Administrativa.

La Ley modifica, por ello, el actual sistema de retribuciones, estableciendo con claridad una primacía importante para aquellas que van ligadas al desempeño del puesto de trabajo.

La racionalización de la estructura de Cuerpos y Escalas de la Administración Pública constituye un medio necesario para el cumplimiento del objetivo de acercar la Administración a los ciudadanos. La unificación de Cuerpos y Escalas, además de posibilitar el mejor despliegue de las posibilidades de trabajo de los funcionarios, mejorará la eficacia de la Administración al servicio del interés general de la sociedad. Por ello, sin perjuicio de lo que en este aspecto se dispone en el artículo 27, las disposiciones adicionales de esta Ley introducen importantes cambios, tanto en lo que se refiere a la Administración del Estado, como a la Administración Institucional y a la de la Seguridad Social. Igualmente se produce una profunda modificación en la estructura de los Cuerpos docentes no universitarios, creándose los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria y de Maestros.”

Sin embargo, la Ley no define con la profundidad necesaria el nuevo concepto de

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

puesto de trabajo. A partir de aquí la confusión entre puesto y plaza se va a instalar en toda la posterior legislación de función pública. Haremos referencia a varios ejemplos de esta confusión sin ningún interés por ser exhaustivos. Nos fijaremos, como ya hemos adelantado, de una parte en las referencias de la legislación de régimen Local a cuestiones de función pública Local, y de otra en la última norma de reforma de la función pública española, cual es el Estatuto Básico del Empleado Público. Igualmente veremos alguna regulación autonómica aplicable al personal municipal, en la que contrastaremos regulaciones correctas y otras cargadas de las mismas imprecisiones que las estatales.

Comenzando con la normativa de régimen Local, el artículo 101 de la Ley de Bases de Régimen Local señala lo siguiente:

“Los puestos de trabajo vacantes que deban ser cubiertos por los funcionarios a que se refiere el artículo anterior se proveerán en convocatoria pública por los procedimientos de concurso de méritos o de libre designación, de acuerdo con las normas que regulen estos procedimientos en todas las Administraciones públicas.

En dichas convocatorias de provisión de puestos de trabajo, además de la participación de los funcionarios propios de la entidad convocante, podrán participar los funcionarios que pertenezcan a cualquiera de las Administraciones públicas, quedando en este caso supeditada la participación a lo que al respecto establezcan las Relaciones de Puestos de Trabajo.”

Hasta aquí todas las referencias a los puestos de trabajo son correctas, sin embargo, el artículo 102 del mismo cuerpo legal establece lo siguiente:

“1. Las pruebas **de selección y los concursos para la provisión de puestos de trabajo**, a que se refiere el presente capítulo, se regirán por las bases que apruebe el Presidente de la Corporación, a quien corresponderá su convocatoria.

2. En las pruebas selectivas, el tribunal u órgano similar elevará la correspondiente relación de aprobados al Presidente de la Corporación para hacer el nombramiento, a quien también corresponderá la resolución motivada de los concursos para la provisión de puestos de trabajo, previa propuesta de aquellos órganos de selección.*(Artículo redactado conforme a la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social).*”

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Aquí comienza a atisbarse la que va a ser reitera confusión entre puestos y plazas, cuando se hace referencia a las pruebas de selección y los concursos para la provisión de puestos de trabajo. Las pruebas de selección lo son para el acceso a plazas, y no a puestos de trabajo.

Pero el error evidente se consuma en el Artículo 90 de esta Ley, que establece que:

“1. Corresponde a cada Corporación Local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, **la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual.**

Las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general.

**2. Las Corporaciones Locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización,** en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

Corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las Relaciones de Puestos de Trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores.

3. Las Corporaciones Locales constituirán Registros de personal, coordinados con los de las demás Administraciones Públicas, según las normas aprobadas por el Gobierno. Los datos inscritos en tal registro determinarán las nóminas, a efectos de la debida justificación de todas las retribuciones.

En el párrafo primero habla de la plantilla, que según su dicción literal deberá contemplar todos los puestos de trabajo. Posteriormente, en el párrafo segundo habla de la formación de la Relación de Puestos de Trabajo, que también deberá contemplar los mismos. En consecuencia: ¿El contenido de un instrumento y el otro es el mismo?. La respuesta es negativa, ya que de ser afirmativa uno de los dos instrumentos de gestión de personal sobraría. En todo caso, más adelante llegaremos, por otro camino, a la conclusión de que la plantilla es, hoy en día, prácticamente innecesaria.

De la lectura del precepto parece desprenderse, como decimos, que plantilla y

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

relación de puestos son lo mismo y ambas han de incluir “todos los puestos” de la organización. Probablemente, como ya indicábamos más arriba, se contienen reminiscencias de la redacción de determinados artículos de la normativa de Funcionarios de 1964 a la que nos hemos referido.

El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local reitera estos errores al señalar lo siguiente en sus artículos 126 y 127:

“Artículo 126.

1. **Las plantillas, que deberán comprender todos los puestos de trabajo debidamente clasificados reservados a funcionarios, personal laboral y eventual, se aprobarán anualmente con ocasión de la aprobación del Presupuesto** y habrán de responder a los principios enunciados en el artículo 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. A ellas se unirán los antecedentes, estudios y documentos acreditativos de que se ajustan a los mencionados principios.

2. Las plantillas podrán ser ampliadas en los siguientes supuestos:

a) Cuando el incremento del gasto quede compensado mediante la reducción de otras unidades o capítulos de gastos corrientes no ampliables.

b) Siempre que el incremento de las dotaciones sea consecuencia del establecimiento o ampliación de servicios de carácter obligatorio que resulten impuestos por disposiciones legales.

Lo establecido en este apartado será sin perjuicio de las limitaciones específicas contenidas en leyes especiales o coyunturales.

3. La modificación de las plantillas durante la vigencia del Presupuesto requerirá el cumplimiento de los trámites establecidos para la modificación de aquél.

4. **Las relaciones de los puestos de trabajo, que tendrán en todo caso el contenido previsto en la legislación básica sobre función pública, se confeccionarán con arreglo a las normas previstas en el artículo 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.”**

Artículo 127.

**Una vez aprobada la plantilla y la Relación de Puestos de Trabajo**, se remitirá copia a la Administración del Estado y, en su caso, a la de la Comunidad Autónoma respectiva, dentro del plazo de treinta días, sin perjuicio de su publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia, junto con el resumen del Presupuesto. “

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

De la lectura del artículo 127 se desprende que plantilla y Relación de Puestos de Trabajo son documentos diferentes, mientras que el artículo 126 vuelve a referirse a los puestos de trabajo como contenido de las plantillas.

El presente error se instala a lo largo de todo el Texto Refundido, y como ejemplo de ello nos fijaremos en el contenido de los artículos 134 y 169 relacionados con la promoción interna de los funcionarios de administración Local no habilitados estatales:

“Artículo 134.

1. Las convocatorias serán siempre libres. No obstante, podrán reservarse para promoción interna hasta un máximo del **50% de las plazas** convocadas para funcionarios que reúnan la titulación y demás requisitos exigidos en la convocatoria.

Artículo 169.

2. Hasta tanto se dicten las normas reglamentarias previstas en el artículo 100.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, la selección de los funcionarios a que se refiere el número anterior se ajustará a las siguientes reglas:

a) El ingreso en la Subescala Técnica se hará por oposición libre y se precisará estar en posesión del título de Licenciado en Derecho, en Ciencias Políticas, Económicas o Empresariales, Intendente Mercantil o Actuario.

No obstante, se reservarán para promoción interna el **25% de los puestos de trabajo** para Administrativos de la propia Corporación que posean la titulación indicada, cuenten, como mínimo, con cinco años de servicios en la Subescala de procedencia y superen las pruebas selectivas correspondientes.

b) El ingreso en la Subescala Administrativa se hará por oposición libre, y se precisará estar en posesión del título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado, o equivalente.

No obstante, se reservarán para promoción interna el **50% de los puestos de trabajo** existentes para los pertenecientes a la Subescala de Auxiliares de Administración General que posean la titulación indicada, y cuenten con cinco años de servicios en la Subescala.”

Regulando idéntica materia -la promoción interna- el legislador confunde sistemáticamente los términos puesto y plaza. Lo correcto, por lo que a este ejemplo concreto respecta sería utilizar el término plaza ya que la promoción interna supone el acceso a una plaza del grupo inmediatamente superior (hoy con el Estatuto Básico sería a plaza del grupo o subgrupo inmediatamente superior).



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

La Ley 30/1984 de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública acomete la regulación de los instrumentos de ordenación del personal en sus artículos catorce y quince, y contiene otras referencias de intereses para nuestro estudio en sus disposiciones final primera y transitoria sexta<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> Artículo catorce. Dotaciones presupuestarias de personal.

1. Las dotaciones presupuestarias de personal se distribuirán entre los programas de gasto de los distintos Centros gestores, de forma que se garantice el necesario equilibrio entre los medios materiales y humanos asignados a cada uno de ellos.

A estos afectos serán previamente informadas por Comisiones de análisis de los programas alternativos de gasto, constituidas por representantes del Ministerio de Economía y Hacienda, del Ministerio de la Presidencia y de los demás Departamentos ministeriales.

2. Los programas de gasto de los Presupuestos Generales del Estado deberán incluir el coste de todos los puestos de trabajo asignados a cada uno de ellos y por cada uno de los Centros gestores.

**3. Las plantillas de los diferentes Cuerpos y Escalas de la Administración del Estado, así como las del personal laboral, serán las que resulten de los créditos establecidos en la Ley de Presupuestos.**

4. *Las Comunidades Autónomas determinarán en sus respectivas Leyes de Presupuestos las plantillas de todo su personal.* (Apartado derogado por Ley 7/2007, de 12 de abril)

**5. Las plantillas y puestos de trabajo de todo el personal de la Administración Local se fijarán anualmente a través de su Presupuesto.** (Apartado derogado por Ley 7/2007, de 12 de abril)

Artículo quince. Relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado.

**1. Las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal,** de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto en los términos siguientes:

a) **Las relaciones comprenderán, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario de cada Centro gestor, el número y las características de los que puedan ser ocupados por personal eventual así como los de aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral.**

b) Las Relaciones de Puestos de Trabajo indicarán, en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los mismos; los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral. (Apartado modificado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social).

c) Con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos así como los de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos.

Se exceptúan de la regla anterior y podrán desempeñarse por personal laboral:

- los puestos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo;

- los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos;

- los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores;

- los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Resulta importante fijar la atención en el orden de las referencias a los instrumentos de planeamiento: plantilla, vinculada a cuestiones presupuestarias y Relación de Puestos de Trabajo, vinculada a ordenación del personal.

Esta sistemática se reproduce después en normativas autonómicas de desarrollo, con mayor o menor acierto, y es una primera pista para diferencias ambos instrumentos.

---

necesaria para su desempeño,

- los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares, y
- los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo. (Guión añadido por Ley 42/1994, de 30 de diciembre)

Asimismo, los Organismos Públicos de Investigación podrán contratar personal laboral en los términos previstos en el artículo 17 de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica.

d) La creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo se realizará a través de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

e) Corresponde a los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda la aprobación conjunta de las Relaciones de Puestos de Trabajo, excepto la asignación inicial de los complementos de destino y específico, que corresponde al Gobierno.

f) La provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requerirán que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones.

Este requisito no será preciso cuando se trate de realizar tareas de carácter no permanente mediante contratos de trabajo de duración determinada y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones.

2. Los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Únicamente podrán adscribirse con carácter exclusivo puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo o Escala cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos y en tal sentido lo determine el Gobierno a propuesta del Ministro de la Presidencia.

3. Las Relaciones de Puestos de Trabajo serán públicas.

## DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA

El Gobierno, por Real Decreto, establecerá el régimen de indemnización a percibir por el personal contratado administrativo que, una vez realizada la clasificación de puestos de trabajo, que se regula en la Disposición transitoria sexta de esta Ley, **no tenga plaza en las correspondientes plantillas.**

## DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEXTA

1. En el plazo de seis meses, a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, el Gobierno procederá a realizar la clasificación de las funciones desempeñadas hasta ese momento por el personal contratado administrativamente por la Administración del Estado.

**La clasificación determinará los puestos a desempeñar, según los casos, por funcionarios públicos, por personal laboral y por personal en régimen laboral temporal.**

**De la citada clasificación podrá deducirse la ampliación o disminución, en su caso, de las plantillas de funcionarios públicos o de personal laboral.**

2. Todo el personal que haya prestado servicio como contratado administrativo de colaboración temporal o como funcionario de empleo interino podrá participar en las **pruebas de acceso para cubrir las plazas de nueva creación.....**

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

En el primer artículo se hace referencias a dotaciones presupuestarias, y es en ese ámbito en el que se habla de las plantillas, las cuales comprenderán las plazas de funcionarios clasificadas en los distintos cuerpos y escalas.

En consecuencia, desde un primer acercamiento a la cuestión podemos decir que la plantilla es un elemento de carácter económico, que muestra la situación del personal en un momento determinado y la Relación de Puestos de Trabajo es una herramienta de gestión que nos permite sentar las bases para la ordenación de los recursos humanos de la Corporación.

Resulta de gran interés en este punto la clasificación que lleva a cabo la Profesora Elisa MOREU CARBONELL, en su artículo titulado LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO EN EL PROCESO DE REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS, publicado en la Revista de Administración Pública, núm. 144, Septiembre-diciembre 1997, al que ya hemos hecho referencia con anterioridad, y que obtuvo el I Premio de Derecho Público «Gascón y Marín» (año 1996), convocado por la Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación.

La autora distingue, con acierto, entre instrumentos estáticos y dinámicos de gestión. Y en este sentido señala que todo sistema de empleo público necesita una mínima ordenación de sus recursos humanos, desde una doble perspectiva. Una primera respondería a simples necesidades de publicidad y conocimiento por parte de la Administración y los administrados; podría considerarse como una *ordenación estática*, que no innova el ordenamiento ni supone opción por un sistema de Función Pública. Incluye aquí a las *plantillas de personal*, previstas en el artículo 14 LMRFP, limitadas a catalogar plazas con cobertura presupuestaria según las decisiones sobre gasto de personal adoptadas en las normas de presupuestos. Ninguna duda plantea, a su juicio, incluir a los Registros de Personal entre los sistemas *estáticos* de ordenación (art. 13 LMRFP).

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Junto a ésta *ordenación estática*, existen, en opinión de la autora otras formas de ordenación que se hallan imbricadas en la estructura del sistema y que responden efectivamente a un determinado concepto de Función Pública, reflejando sus presupuestos. Podría denominarse *ordenación dinámica* o innovadora del sistema de empleo público. Las Relaciones de Puestos de Trabajo y los Planes de Empleo se incluyen en esta clasificación, pues no son instrumentos neutrales del sistema, sino parte esencial y conformadora de su estructura misma.

Esta puede ser otra forma no solo de clasificación sino de distinción entre los conceptos de plantilla y Relación de Puestos de Trabajo, y por ende, de sus contenidos unitarios, las plazas y los puestos de trabajo.

Abundar en estos criterios de distinción es importante, ante lo confuso de la legislación, para no caer, en el ámbito Local, en la observación que hace esta profesora: “Aunque su delimitación teórica resulta sencilla, en la práctica (sobre todo en el ámbito de la Administración Local) se observa una cierta homogeneización de las plantillas con las Relaciones de Puestos de Trabajo, de las decisiones sobre el gasto con la estructura organizativa, lo que lleva inevitablemente a su unificación en un solo instrumento de ordenación.”

Desde el punto de vista de la realidad de las Corporaciones Locales del Estado, lo cierto es que son muchas las que con carácter general únicamente aprueban como instrumento de personal la plantilla, a veces “maquillada” con alguno de los elementos que componen la Relación de Puestos de Trabajo. Otras muchas, junto con la plantilla aprueban lo que se denomina un “Catálogo” de puestos de trabajo, que viene a ser una versión reducida de la relación de puestos, pero carente, en esencia, como luego veremos con detenimiento, de base técnica alguna, no siendo otra cosa que un “parche” del legislador ante la complejidad de la redacción de Relaciones de Puestos de Trabajo para muchas Administraciones locales con escasos medios técnicos.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

A continuación, y continuando con el guión antes fijado, analizaremos el tratamiento que el Estatuto Básico del Empleado Público da a estos términos a lo largo de su articulado.

Así, comenzando por la exposición de motivos, vemos que:

“En cualquier caso, por lo que se refiere a la ordenación del empleo público, así como al sistema de estructuración del mismo en cuerpos, escalas, clases o categorías y a los instrumentos de clasificación de los puestos de trabajo, el Estatuto Básico pretende ser escrupulosamente respetuoso de las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, así como de la autonomía organizativa de éstas y de las Administraciones locales. Sobre la base de unos principios y orientaciones muy flexibles, la ley remite a las leyes de desarrollo y a los órganos de gobierno correspondientes el conjunto de decisiones que habrán de configurar el empleo público en cada Administración.”

Efectivamente, una de las características destacables de la nueva ordenación básica estatal es la de la reducción de su “peso” respecto de la anterior, que se distinguía por su carácter exhaustivo.

Ya en el articulado nos encontramos de nuevo con las imprecisiones vistas tanto en la normativa de régimen Local como en la de función pública previa a la aprobación del Estatuto Básico:

“Artículo 61. Sistemas selectivos.

1. Los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en este Estatuto.

Los órganos de selección velarán por el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre sexos.

2. **Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados**, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas.....

.....8. Los órganos de selección no podrán proponer el acceso a la condición de funcionario de un número superior de aprobados al de **plazas convocadas**, excepto cuando así lo prevea la propia convocatoria.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

No obstante lo anterior, siempre que los órganos de selección hayan propuesto el nombramiento de igual número de aspirantes que el de **plazas convocadas**, y con el fin de asegurar la cobertura de las mismas, cuando se produzcan renunciaciones de los aspirantes seleccionados, antes de su nombramiento o toma de posesión, el órgano convocante podrá requerir del órgano de selección relación complementaria de los aspirantes que sigan a los propuestos, para su posible nombramiento como funcionarios de carrera.

En un mismo artículo vemos como se utilizan indistintamente los términos plaza y puesto de trabajo.

Continuando con las imprecisiones, vemos a continuación como nuevamente se considera a los puestos de trabajo como contenido de las plantillas:

“Disposición Adicional Segunda. Funcionarios con habilitación de carácter estatal.

Los funcionarios habilitados están legitimados para participar en los concursos de méritos convocados para la **provisión de los puestos de trabajo** reservados a estos funcionarios **en las plantillas** de las Entidades locales.”

Quizá el error más palmario, y con el que cerramos este repaso por el Estatuto Básico es el que mezcla ambos términos al tratar el siempre espinoso tema de la consolidación de empleo:

“Disposición Transitoria Cuarta. Consolidación de empleo temporal.

1. Las Administraciones Públicas podrán efectuar convocatorias de consolidación de empleo a **puestos o plazas** de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005.

2. Los procesos selectivos garantizarán el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

3. El contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales **de los puestos objeto de cada convocatoria**. En la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los **puestos de trabajo objeto de la convocatoria**.

Los procesos selectivos se desarrollarán conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 61

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

del presente Estatuto.”

Probablemente el problema venga dado por el hecho de que en muchos procesos de consolidación el personal afectado ha estado desarrollando funciones no adjudicadas a un determinado puesto y correspondiente plaza de plantilla, sencillamente, en la mayor parte de las ocasiones, porque tan siquiera se habían creado antes de la incorporación de personal temporal. Ya nos hemos referido a este problema en el apartado relativo a la temporalidad en el empleo público.

Veremos por último cual ha sido el tratamiento autonómico de estos conceptos de puesto y plaza, y haremos especial referencia a la regulación específica del País Vasco, que cuenta con dos singularidades. La primera es que desde su aprobación inicial, la ley de Función Pública Vasca, Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, (Boletín Oficial País Vasco 144/1989, de 28 de julio de 1989) ha sido de aplicación a todas las Administraciones Públicas Vascas, esto es, Autonómica, Foral y Local; por lo tanto de aplicación directa al empleo público Local, que es nuestro campo de estudio. La segunda viene dada por el hecho de tener que compaginar los sistemas de acceso al empleo público y de provisión de puestos con el establecimiento de perfiles preceptivos de conocimiento de la lengua autonómica como requisito para la cobertura de determinados puestos de trabajo.

Vamos a centrar la cuestión relativa al uso de dos lenguas oficiales, a fin de comprender con mayor claridad el contenido de la legislación autonómica vasca.

En primer lugar, ha de tenerse en cuenta lo preceptuado por el Estatuto Básico del Empleado Público, que señala lo siguiente:

“Artículo 55. Principios rectores.

2. Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, deberán prever **la selección** de empleados públicos debidamente capacitados **para cubrir los puestos de trabajo** en las Comunidades Autónomas que gocen de dos lenguas oficiales.”

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

En principio parece que el Estatuto confunde nuevamente puesto y plaza al mezclar selección y cobertura de puestos. Sin embargo, en este caso el problema de entretejido es real. Esto es así porque la preceptibilidad de dominio de un nivel determinado de conocimiento de la lengua autonómica es un requisito para el desempeño de determinados puestos de trabajo, no de todos. Así, en un Ayuntamiento vasco puede ser preceptivo un determinado nivel de conocimiento de euskera para el puesto de auxiliar administrativo de atención al público, pero no para auxiliar administrativo del departamento de nóminas, por ejemplo.

Veamos cómo ha resultado la legislación vasca de función pública esta cuestión:

“Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca. Boletín Oficial País Vasco (BOPV) 144/1989, de 28 de julio de 1989 señala en su artículo 98:

1. El contenido de **las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso** al servicio de las Administraciones Públicas Vascas **se adecuará a los perfiles lingüísticos asignados a los puestos de trabajo** que hubieran de proveerse con el personal de nuevo ingreso.

2. A los efectos ante dichos, **cuando la convocatoria de una plaza tenga su causa en un puesto de trabajo cuyo perfil lingüístico sea preceptivo, el cumplimiento del mismo será exigencia obligatoria para el acceso.** El cumplimiento del perfil podrá ser exigido, según se determine en las bases de la convocatoria, mediante su acreditación en las pruebas selectivas, o durante el curso de formación y período de prácticas previos al acceso a la condición de funcionario.

Vemos con total nitidez cómo el legislador vasco distingue entre puesto y plaza, y procede a su unión a través del razonamiento según el cual cuando la plaza convocada tenga su causa, esto es, su razón de ser, su correspondencia con un puesto de trabajo para el que se exige el conocimiento de la lengua vasca, éste será un requisito para el acceso a la función pública.

Continuando con este ejemplo autonómico, veremos a continuación cómo define los elementos de gestión del personal autonómico, foral y Local:



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

“Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca. Boletín Oficial País Vasco (BOPV) 144/1989, de 28 de julio de 1989, establece lo siguiente:

## TÍTULO II. DE LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

### CAPÍTULO I. LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO.

#### Artículo 13.

Las Relaciones de Puestos de Trabajo son el instrumento mediante el cual las Administraciones Públicas Vascas racionalizan y ordenan sus estructuras internas, determinan sus necesidades de personal, definen los requisitos exigidos para su desempeño y clasifican cada uno de ellos.

#### Artículo 14.

1. Las Relaciones de Puestos de Trabajo deberán incluir la totalidad de los existentes que se hallen dotados presupuestariamente, distinguiendo los reservados a Funcionarios, a personal laboral fijo y personal eventual.

2. Dentro de los puestos reservados a funcionarios, se determinarán aquéllos a los que puedan acceder funcionarios de otras Administraciones Públicas mediante el correspondiente sistema de provisión.

#### Artículo 15.

1. Las Relaciones de Puestos de Trabajo indicarán necesariamente para cada uno de ellos:

- a. Su denominación.
- b. Departamento o Centro directivo al que se halle adscrito.
- c. Régimen de dedicación.
- d. Requisitos exigidos para su desempeño, entre los que necesariamente deberá figurar el perfil lingüístico asignado y su fecha de preceptividad.
- e. **La adscripción al Grupo, Cuerpo o Escala, o categoría laboral que en cada caso corresponda.**

Los puestos de trabajo podrán atribuirse indistintamente a más de un Grupo, siempre que estuvieran comprendidos en su intervalo de niveles.

2. Tratándose de puestos de trabajo reservados a funcionarios, se indicará además:

- a. El nivel, del 1 al 30, con el que el puesto haya sido clasificado.
- b. Sistema de provisión y, en su caso, la determinación de las Administraciones Públicas a cuyos funcionarios se les permita concurrir a su cobertura.
- c. Complemento específico que tengan asignado.

#### Artículo 16.

Las Relaciones de Puestos de Trabajo, así como sus modificaciones, se publicarán en el *Boletín Oficial del País Vasco*, o en el del Territorio Histórico respectivo cuando correspondan a Diputaciones Forales o Corporaciones Locales.

#### Artículo 17.

**Las Relaciones de Puestos de Trabajo se ajustarán a las previsiones presupuestarias, de tal forma que no podrán contener puestos cuya dotación no pueda ser atendida con los créditos**

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

**contemplados en las plantillas presupuestarias para el ejercicio correspondiente.**

Artículo 18.

1. La aprobación de modificaciones en la estructura orgánica exigirá, simultáneamente, la de las correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo. En todo caso, la creación, modificación o supresión de puestos de trabajo se realizará a través de las relaciones de puestos.

2. Los puestos de trabajo no singularizados adscritos a una Unidad o Centro Directivo podrán ser readscritos, por razones de servicio, a otras unidades o centros directivos del mismo o distinto Departamento u Organismo Autónomo y en la misma localidad, para el desempeño de funciones de análoga naturaleza a las que hasta entonces tuvieran encomendadas.

La readscripción de puestos de trabajo requerirá memoria motivada en la que deberán acreditarse las razones en que se justifique la conveniencia de la medida e informe favorable del órgano competente en materia de función pública sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos en el párrafo anterior.

Los funcionarios que vinieran ocupando puestos de trabajo que resulten readscritos conforme a lo dispuesto en este artículo continuarán en su desempeño con las mismas condiciones con que hasta entonces vinieran haciéndolo.

3. A los efectos de lo dispuesto en este artículo, no se tendrán en consideración las modificaciones que tan sólo afecten a la denominación de los Departamentos o de los órganos a los que estén adscritos los puestos de trabajo y no afecten al contenido funcional ni a los requisitos de los mismos. No obstante, a fin de facilitar el conocimiento de la situación de las Relaciones de Puestos de Trabajo en cada momento y de facilitar su gestión, los órganos competentes en materia de función pública actualizarán periódicamente la información sobre las mismas en un documento tipo elaborado al efecto, en el que se harán constar estos cambios y las demás modificaciones registradas en las relaciones en el período anterior con indicación de los actos jurídicos que las hayan efectuado.

Artículo 19.

**1. Los puestos de trabajo de las Administraciones Públicas Vascas serán desempeñados, con carácter general, por funcionarios.**

2. Únicamente podrán reservarse a personal laboral fijo:

- a. Los puestos cuya actividad primordial sea PI ejercicio de un oficio, en el que se requiera predominantemente del uso de técnicas de carácter manual y para cuyo desempeño no sea imprescindible una determinada titulación académica.
- b. Los puestos de carácter docente adscritos a centros de enseñanza o formación, no dependientes del Departamento de Educación, Universidades e Investigación.
- c. Los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas y encuestas, cuyas funciones sustanciales tengan por objeto mantener la infraestructura material necesaria para el funcionamiento de los servicios o facilitar datos objetivos encaminados a posibilitar los estudios necesarios para la toma de decisiones.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

- d. Los puestos de carácter singularizado y cuyo desempeño no requiera de una formación académica determinada, que no sean atribuibles a Cuerpos o Escalas ya existentes ni, por la propia naturaleza de su contenido, hagan aconsejable la creación de otros nuevos.
- e. Los puestos adscritos a órganos especiales de gestión, Organismos Autónomos forales y locales y Organismos Autónomos mercantiles de la Administración de la Comunidad Autónoma, salvo que impliquen ejercicio de autoridad, asesoramiento legal preceptivo, fe pública, inspección, control o fiscalización de la gestión económica-financiera por la Administración de la que aquéllos dependan, en cuyo caso se reservarán a funcionarios.
- f. Los puestos en el extranjero con funciones administrativas o auxiliares.
- g. Los puestos que, en atención a su naturaleza o a las características del servicio que presten los órganos o unidades a las que figuren adscritos, se determinen mediante ley del Parlamento Vasco.

## CAPÍTULO II.

### PLANTILLAS PRESUPUESTARIAS.

#### Artículo 20.

Los presupuestos de las Administraciones Públicas Vascas determinarán **las plantillas presupuestarias o relación de plazas dotadas que correspondan a cada uno de los Grupos y Cuerpos de funcionarios y a cada una de las categorías en que, en su caso, se clasifique el personal laboral.**

#### Artículo 21.

1. Las plantillas presupuestarias correspondientes a funcionarios relacionarán las dotaciones crediticias ordenadas por los conceptos siguientes:

- a. Retribuciones básicas correspondientes a cada uno de los Grupos.
- b. Complementos de destino correspondientes a los puestos de cada nivel.
- c. Complementos específicos de los puestos que lo tengan asignado.
- d. Complemento de productividad expresado en un porcentaje del coste total del personal correspondiente a cada programa de gasto.

2. En relación al personal laboral, las plantillas presupuestarias incluirán asimismo las correspondientes dotaciones de créditos, ordenadas según los conceptos retributivos abonables en función de lo establecido en los convenios colectivos que resulten de aplicación.

3. En los presupuestos se consignarán también las dotaciones globales para abonar las gratificaciones e indemnizaciones a que tuviera derecho el personal. Asimismo, deberán figurar las previsiones para ejecutar las sentencias firmes de los tribunales que reconozcan derechos de contenido económico, y las destinadas a la atención de trabajos urgentes u ocasionales que no correspondan a puestos de trabajo en razón de su falta de permanencia o previsibilidad.

4. Las dotaciones para personal eventual expresarán, individualizadamente para cada puesto, la retribución fijada al mismo.

#### Artículo 23.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

1. Las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes en cada Administración Pública serán objeto de oferta de empleo público.

2. **La oferta de empleo público expresará las plazas vacantes que deban cubrirse, tanto de funcionarios como de personal laboral fijo, clasificadas por categorías laborales o por grupos, cuerpos y escalas de funcionarios. La inclusión de dichas plazas no precisará de la realización de concurso previo, respecto de los correspondientes puestos de trabajo, entre quienes ya tuvieren la condición de funcionarios.**

3. No podrán convocarse pruebas selectivas para la provisión de plazas cuya cobertura no se halle comprometida en la oferta de empleo público.”

En esta redacción se contrasta nuevamente la nítida distinción entre puestos y plazas, toda vez que **la plantilla queda definida como la relación de plazas dotadas que correspondan a cada uno de los Grupos y Cuerpos de funcionarios y a cada una de las categorías en que, en su caso, se clasifique el personal laboral**, mientras que se señala que las Relaciones de Puestos de Trabajo se ajustarán a las previsiones presupuestarias de tal forma que no podrán contener puestos cuya dotación no pueda ser atendida con los créditos contemplados en las plantillas presupuestarias para el ejercicio correspondiente.

De igual forma se indica que **la oferta de empleo público expresará las plazas vacantes que deban cubrirse**, tanto de funcionarios como de personal laboral fijo, clasificadas por categorías laborales o por grupos, cuerpos y escalas de funcionarios. La inclusión de dichas plazas no precisará de la realización de concurso previo, **respecto de los correspondientes puestos de trabajo**, entre quienes ya tuvieren la condición de funcionarios.

Es decir, se hace una nítida distinción entre lo que constituye el sistema de acceso al empleo público (plaza) y lo que es la provisión de puestos de trabajo (puesto).

Del análisis de esta legislación autonómica podremos extraer una precisión terminológica que nos permita definir con claridad qué es una plantilla (o plantilla

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

presupuestaria o incluso plantilla orgánica, según distintas dicciones), frente a la definición de Relación de Puestos de Trabajo.

Pero antes de exponer las conclusiones en torno a esta problemática, vamos a analizar, como ya anunciábamos, otra normativa autonómica, sin perjuicio de que la misma esté en constante revisión al albur de los permanentes cambios que se están produciendo en materia de reforma de Estatutos de Autonomía y de procedimientos judiciales ante el Tribunal Constitucional con motivo de las mismas (a la hora de escribir estas líneas acaba de publicarse la tan esperada sentencia del Tribunal Constitucional en relación con la reforma del Estatuto de Autonomía Catalán, que tantos ríos de tinta periodística y política ha originado, al margen de posicionamientos puramente jurídicos como hubiera sido, al menos desde el punto de vista del operador legal, más deseable. En todo caso, no entraremos en un análisis del citado pronunciamiento jurisdiccional por cuanto que no supone mayor aportación al tema que nos ocupa).

Decimos todo lo anterior, entre otras cosas, por cuanto que la siguiente legislación autonómica que traemos a colación es aún la vigente, en el momento de hacer estas consideraciones, en la Comunidad Autónoma de Cataluña:

“Ley de 23 de julio de 1985, de la función pública de la Administración de la Generalidad

CAPÍTULO II.

DE LA PLANTILLA DE PERSONAL Y LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO.

Artículo 21.

**La plantilla de personal estará formada por las plazas que figuran dotadas en los presupuestos, clasificadas en grupos de cuerpos y, dentro de los grupos, de acuerdo con las escalas de cada cuerpo. Incluirá igualmente al personal eventual y laboral.**

Artículo 22.

**1. La Relación de Puestos de Trabajo es pública y debe incluir todos los puestos de funcionarios, laborales y eventuales existentes en la Administración de la Generalidad.** El contenido de las Relaciones de Puestos de Trabajo será, al menos, el siguiente:

- a. La denominación y las características esenciales de los puestos.
- b. Los requisitos esenciales para ocuparlos.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

- c. El complemento de destino y, en su caso, el específico, si son puestos de personal funcionario.
- d. El grupo, la categoría profesional y el régimen jurídico aplicable para los puestos de carácter laboral.
- e. La forma de provisión de los puestos y, para los casos determinados en el artículo 43, los sistemas de acceso.
- f. Los requisitos que deben cumplir los funcionarios de otras Administraciones para poder acceder a los puestos de trabajo mediante la correspondiente convocatoria de provisión.

**2. En el ámbito de la Administración de la Generalidad los puestos de trabajo serán ocupados, con carácter general, por funcionarios públicos.** Como excepción, pueden ser ocupados por persona en régimen laboral:

- a. Si se trata de puestos de naturaleza no permanente o de carácter periódico y discontinuo.
- b. Si se trata de desarrollar actividades propias de oficios.
- c. Si se trata de puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de conservación y mantenimiento de edificios, equipos e instalaciones, de artes gráficas, de encuestas, de protección civil, de comunicación social, de expresión artística, de servicios sociales o de protección de menores y no existe ningún cuerpo o escala con las funciones adecuadas.
- d. Si se trata de desarrollar actividades que requieran unos conocimientos específicos o técnicos especializados y no existe ningún cuerpo o escala con la preparación pertinente para el adecuado desarrollo de las funciones propias del puesto.
- e. Si se trata de puestos de investigación.
- f. Si se trata de puestos docentes que, por razón de su especificidad, no puedan ser ocupados por funcionarios de los cuerpos y las escalas docentes.

**3. Corresponde al Gobierno, a propuesta conjunta del Departamento de Economía y Finanzas y del Departamento competente en materia de función pública:**

- a. La asignación de los niveles de los complementos de destino y de los complementos específicos correspondientes a los nuevos puestos de trabajo de las Relaciones de Puestos de Trabajo.
- b. Las modificaciones producidas por la variación del número de puestos y las modificaciones del complemento de destino y del complemento específico de los puestos de trabajo incluidos en las relaciones iniciales.

El Gobierno puede delegar en la Comisión Técnica de la Función Pública la aprobación y la modificación de las normas de valoración de puestos de trabajo, de la Relación de Puestos de Trabajo y de la valoración y la clasificación de estos puestos, y puede establecer asimismo las condiciones que considere pertinentes para el ejercicio de las competencias atribuidas.

No obstante lo anterior, el Gobierno, a propuesta conjunta del departamento competente en materia de función pública y del Departamento de Economía y Finanzas, puede delegar en los departamentos, en las condiciones que determine, la aprobación y la modificación de la Relaciones de Puestos de Trabajo, incluida la valoración de puestos que no suponga incremento del gasto. El departamento competente en materia de

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

función pública ejercerá las facultades de inspección, evaluará la capacidad de gestión y fijará los criterios para el ejercicio de las competencias atribuidas.

4. La creación, la modificación, la refundición y la supresión de puestos de trabajo se realizarán en todo caso mediante la Relación de Puestos de Trabajo.

5. Para proveer un puesto de trabajo, es preciso que conste en la correspondiente relación, salvo que deban realizarse temporalmente tareas urgentes, mediante personal con contratos laborales de duración determinada, para la realización de los programas de inversiones a cargo de los créditos destinados a esta finalidad”.

Vemos cómo las definiciones son muy similares a las de la normativa vasca.

Sin embargo, si procedemos al estudio de otras normativas autonómicas, como la valenciana, por ejemplo, vemos que su contenido es menos afortunado:

“Decreto Legislativo de 24 de octubre de 1995, del Consell de la Generalitat Valenciana por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana.

## DE LOS PUESTOS DE TRABAJO Y FORMACIÓN DE LAS PLANTILLAS

### CAPITULO I

#### Artículo 14.

1. La clasificación de puestos de trabajo es el sistema por el que se determina el contenido de éstos a efectos, básicamente, de la selección de personal, provisión de puestos y determinación de retribuciones.

2. La clasificación contendrá, además de los elementos que deben reflejarse en las Relaciones de Puestos de Trabajo, en virtud de lo establecido en el artículo 15.2, La descripción de las funciones del puesto, forma de provisión y cualquier otra característica relevante para su desempeño.

3. Cada una de las Administraciones Públicas de la Comunidad Valenciana clasificará sus puestos de trabajo teniendo en cuenta los grupos de titulación contemplados en el artículo 4 de la presente Ley, y confeccionará sus relaciones de puestos conforme a los principios señalados en este título, de acuerdo con sus propias competencias.

### CAPITULO II

#### DE LA CLASIFICACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

#### Artículo 15.

1. En los puestos de trabajo, según la naturaleza de sus funciones o tareas, se distinguirán los correspondientes a personal funcionario de Administración general, Administración especial, personal laboral y eventual.

**2. Las plantillas o Relaciones de Puestos de Trabajo** incluirán cada uno de ellos, conforme a la distinción

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

básica anterior, su denominación y características esenciales, las retribuciones complementarias que les correspondan, los requisitos exigidos para su desempeño y los méritos preferentes.

Artículo 16.

**1. Los puestos de trabajo se clasificarán en puestos de Administración general, puestos de Administración especial, puestos de naturaleza laboral y puestos de naturaleza eventual.**

2. Se clasificarán como puestos de Administración General aquellos a los que corresponda el ejercicio de las funciones comunes y relacionadas con la actividad de producción de los actos administrativos».

3. Son puestos de Administración especial aquellos que, aun ejerciendo funciones tendentes a la producción de actos administrativos, éstas tengan un carácter técnico en razón del ejercicio de una determinada profesión o profesiones específicas.

Por lo que se refiere a la selección y provisión de estos puestos de trabajo, por la Conselleria de Administración Pública podrán agruparse por profesiones específicas, siempre que los requisitos de dichos puestos de trabajo lo permitan.

4. Son puestos de naturaleza laboral los que tienden directamente a la producción de bienes o prestación de servicios, y, en general, todos los que impliquen el ejercicio de un oficio concreto. En todo caso, se clasificarán como de naturaleza laboral los siguientes:

A) Los puestos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo. B) Los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos. C) Los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, comunicación social, investigación científica y técnica, prestación directa de los servicios sociales, encuestas, protección civil, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados funcionalmente a su desarrollo.

D) Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados y no pueda imputarse su desempeño a titulaciones concretas por las especiales características de los mismos e inamovilidad que conllevan.

5. Corresponde el desempeño de los puestos de Administración general al personal funcionario de carrera a que se refieren los apartados 1, 2 y 3 del artículo 3 de esta Ley en cuyas pruebas selectivas se le exigirá una formación de carácter específicamente administrativo.

6. Corresponde el desempeño de los puestos de Administración especial, teniendo en cuenta la especialidad para la que fue seleccionado, al personal funcionario de carrera a que se refiere el apartado 4 del artículo 3 de la presente Ley, en cuyas pruebas selectivas se le exigirá una formación de carácter específicamente técnico de acuerdo con la titulación requerida. El paso de funcionario o funcionaria de la Administración general a la especial o viceversa se realizará teniendo en cuenta los requisitos de los puestos de trabajo especificados en la correspondiente relación de puestos, pudiendo, en todo caso, establecerse la necesidad de cursos de formación. Las Relaciones de Puestos de Trabajo podrán prever, en puestos de libre designación, que el personal docente y sanitario ocupe puestos de trabajo en las administraciones docente o sanitaria, y



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

excepcionalmente en puesto de asesoramiento técnico o que impliquen representación, directamente vinculados al nivel directivo de la administración. En tanto desempeñen estos puestos les será directamente de aplicación el contenido de esta Ley y sus normas de desarrollo, excepto la consolidación de grado, y quedarán en sus Administraciones de origen en la situación administrativa que corresponda». En el supuesto de que a un funcionario o a una funcionaria de la Generalitat Valenciana se le nombre para ocupar un puesto de trabajo de carácter directivo, por el sistema de libre designación, en las instituciones sanitarias dependientes de ésta, de acuerdo con las normas de provisión aplicables, se mantendrá en situación de servicio activo, y cesará en su destino anterior, sin perjuicio de que mientras desempeñe el puesto le sean de aplicación las normas sobre el personal de las instituciones sanitarias.

7. Corresponde el desempeño de los puestos de naturaleza laboral, teniendo en cuenta la especialidad para la que fue seleccionado, al personal laboral de la Generalitat Valenciana.

8. La creación, supresión o modificación de los puestos de trabajo será efectuada por el órgano competente, incorporándose, previa su preceptiva negociación, a las correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo, las cuales, debidamente actualizadas, serán publicadas en el "Diario Oficial de la Generalitat Valenciana" al menos una vez al año.

9. La provisión de puestos de trabajo a que deba desempeñar por el personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral y eventual, requerirán que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones.

10. Las Relaciones de Puestos de Trabajo actualizadas, previa negociación con los sindicatos, se publicarán en el «Diario Oficial de la Generalitat Valenciana». No obstante lo establecido en los puntos 8 y 9 del presente artículo, cuando para atender las necesidades del servicio, sea necesaria la provisión de puestos de trabajo de nueva creación o cuyas características hayan sufrido modificación, podrán proveerse previa notificación a los sindicatos más representativos, incluso antes de que se haya publicado la correspondiente variación de la Relación de Puestos de Trabajo, con carácter provisional, por un período no superior a un año, por cualquiera de las formas de provisión no definitivas previstas en el ordenamiento jurídico, sin que puedan adjudicarse con destino definitivo hasta que se publique la modificación.

11. Los puestos de trabajo de naturaleza funcionarial adscritos al grupo A, cuya forma de provisión sea la de libre designación, podrán ser clasificados sin especificar el sector de la Administración al que pertenecen, cuando de las funciones que deban realizar y de su posición en la estructura organizativa se desprenda la posibilidad de ser desempeñados por el personal funcionario a que hace referencia el artículo 3 del presente texto refundido, siempre y cuando cumplan los requisitos de los mismos”.

Vemos cómo esta última normativa identifica relaciones de puestos y plantillas y además mezcla los contenidos de un instrumento y el otro.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Tras este recorrido, a través de la historia de la función pública más próxima y de la legislación última legislación estatal y autonómica, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

Desde la década de los sesenta el legislador español ha iniciado un errático camino que ha tratado de conciliar el sistema clásico español de función pública heredado del ejemplo francés, el sistema de cuerpos, con el basado en el puesto de trabajo, característico del mundo anglosajón, sistema de empleo.

La primera consecuencia que se deriva de ese intento de conciliación de ambos ha sido la de una utilización errónea de los conceptos por parte del legislador, primero el estatal y después el autonómico. Es evidente que esta confusión terminológica traduce en última instancia una falta de decisión por un sistema u otro y un cierto desconocimiento de las últimas consecuencias de una opción u otra, todo ello unido a una importante resistencia de ciertos cuerpos funcionariales a su posible desaparición.

Tratando de salvar esa sistemática utilización errónea de conceptos vamos a tratar de definir correctamente plaza y puesto, y paralelamente plantilla y Relación de Puestos de Trabajo:

Una plaza es una unidad de recurso humano al servicio de la administración, dotada presupuestariamente y definida en función de su pertenencia a un grupo de clasificación, Cuerpo o Escala, o categoría laboral.

Un puesto de trabajo es una agrupación determinada e irrepetible de tareas y actividades dentro de la estructura, que lo individualizan de los restantes.

Las plantillas, plantillas presupuestarias o relación de plazas se conforman con la totalidad de las dotadas presupuestariamente, que correspondan a cada uno de los Grupos y Cuerpos o escalas de funcionarios y a cada una de las categorías en que, en su caso, se

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

clasifique el personal laboral.

Las Relaciones de Puestos de Trabajo se componen de la totalidad de los existentes en la Corporación, distinguiendo los reservados a Funcionarios, a personal laboral fijo y personal eventual.

Vemos por tanto cómo las plantillas atienden a criterios presupuestarios y constituyen la base para la determinación del número de efectivos con que ha de contar una administración, y por lo tanto determina el número de los que han de incorporarse en cada momento (oferta de empleo). Mientras que por el contrario, o complementariamente si se prefiere, la Relación de Puestos de Trabajo es un instrumento organizativo, que pretende configurar la gestión de esos recursos humanos previstos en la plantilla de conformidad con la estructura diseñada por los equipos de gobierno de las Corporaciones Locales.

Una segunda consecuencia de esta dualidad de sistemas, por lo que a nuestro estudio se refiere, es de orden práctico, y se pone de manifiesto a la hora de seleccionar al personal que ha de incorporarse al servicio de las entidades locales.

Así, en el sistema de cuerpos, el acceso a la función pública se produce a una plaza determinada, y no a un puesto. El acceso a un puesto es un segundo paso. Es por esto que el legislador se confunde cuando trata de señalar que las pruebas de los procesos selectivos para el acceso al empleo público deben adecuarse a las funciones del puesto, sencillamente porque estas se desconocen en el momento de realizarse el proceso selectivo, o sencillamente porque son muy distintas las que van a realizar los distintos funcionario que accedan a unas plazas iguales, y por lo tanto convocadas en un mismo proceso selectivo.

Veamos un sencillo ejemplo: un Ayuntamiento convoca cuatro plazas de auxiliar administrativo. Las funciones de un auxiliar están definidas en el artículo 169 del Texto Refundido de disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, que señala que pertenecerán a la Subescala Auxiliar de Administración General, los funcionarios que

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

realicen tareas de mecanografía, taquigrafía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas, archivo de documentos y otros similares.

Los puestos de trabajo de auxiliar administrativo vacantes en ese Ayuntamiento son, por ejemplo, los siguientes: Auxiliar de Registro, de Personal, de Seguridad Ciudadana y de Contabilidad. Las hojas de funciones de esos cuatro puestos, sin separarse del marco general definido para la Subescala Auxiliar, serán completamente dispares, y las habilidades deseables para el desempeño de cada uno probablemente sean muy diferentes, pero el proceso selectivo que el Ayuntamiento ha de convocar es uno único para las cuatro plazas, con idénticas pruebas a realizar.

Esta es una de las grandes patologías de la fusión de ambos sistemas. Si se opta por la cobertura de plazas no es posible diseñar procesos selectivos adecuados a las concretas funciones de cada puesto de trabajo. Solo el sistema de distinción entre plazas de administración general y especial que diseña el Texto Refundido de disposiciones vigentes en materia de Régimen Local en su artículo 167 permite paliar parcialmente el problema por lo que se refiere a profesiones concretas de la escala administración especial, pero en la escala de administración general el problema es evidente.

El Estatuto Básico del Empleado Público no ha resuelto este problema y se ha limitado a continuar confundiendo un sistema con otro al parecer indicar que el acceso al empleo público puede hacerse por vía del puesto y no de la plaza, como ya hemos indicado al referirnos más atrás a su concreto articulado.

La interrelación entre plantilla y Relación de Puestos de Trabajo viene dada por el hecho de que las Relaciones de Puestos de Trabajo han de ajustarse a las previsiones presupuestarias, de tal forma que no podrán contener puestos cuya dotación no pueda ser atendida con los créditos contemplados en las plantillas presupuestarias para el ejercicio correspondiente. Esto es, la plantilla, como elemento integrante de los presupuestos generales de la Corporación constituye un elemento limitativo de carácter económico de la

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Relación de Puestos de Trabajo.

En suma, el primero, la plantilla se caracteriza, como ya hemos indicado, por ser un elemento estático respecto de la gestión de recursos humanos, siendo su naturaleza de carácter económico, mientras que el segundo, la RPT es un elemento dinámico de la organización y gestión de los recursos humanos que despliega sus efectos en el ámbito que configuran la previsiones presupuestarias contenidas en el primero de los elementos, la plantilla.

En consecuencia, no podemos ni debemos confundir estos elementos a la hora de planificar la gestión de los recursos humanos (RPT), a partir de los efectivos con los que contamos o deseamos contar (plantilla).

En determinados ámbitos profesionales se ha planteado la duda sobre necesidad de esa dualidad de elementos, entendiéndose que la plantilla puede resultar innecesaria a la vista del contenido que tienen las Relaciones de Puestos de Trabajo.

A tal efecto, el Estatuto Básico del Empleado Público señala en su artículo 74, relativo a la ordenación de los puestos de trabajo, que las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de Relaciones de Puestos de Trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias.

Este contenido mínimo se halla ampliado por la normativa autonómica, por lo que nos fijaremos en esta última para tratar de fijar el contenido que con carácter general tienen las relaciones de puestos.

Con ciertas variaciones entre una normativa y otra, básicamente las Relaciones de Puestos de Trabajo deben contener la siguiente información en relación con cada puesto:

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

- Su denominación.
- Departamento o Centro directivo al que se halle adscrito.
- Régimen de dedicación.
- Requisitos exigidos para su desempeño, entre los que necesariamente deberá figurar la relación jurídica del empleado público, funcionario o personal laboral o de provisión indistinta; así como el perfil lingüístico asignado y su fecha de preceptividad, en caso de Comunidades Autónomas con dos lenguas oficiales.
- La adscripción al Grupo, Cuerpo o Escala, o categoría laboral que en cada caso corresponda. (Los puestos de trabajo podrán atribuirse indistintamente a más de un Grupo, siempre que estuvieran comprendidos en su intervalo de niveles en algunas regulaciones autonómicas.)

Tratándose de puestos de trabajo reservados a funcionarios, se indicará además:

- El nivel de complemento de destino, del 1 al 30, con el que el puesto haya sido clasificado.
- Sistema de provisión y, en su caso, la determinación de las Administraciones Públicas a cuyos funcionarios se les permita concurrir a su cobertura.
- Complemento específico que tengan asignado.

Por lo que a las plantillas se refiere, estas, también con variaciones en las distintas regulaciones autonómicas (el EBEP no regula su contenido), deberán contener:

Respecto a funcionarios:

Las dotaciones crediticias ordenadas por los conceptos siguientes:

- Retribuciones básicas correspondientes a cada uno de los Grupos.
- Complementos de destino correspondientes a los puestos de cada nivel.
- Complementos específicos de los puestos que lo tengan asignado.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

En relación al personal laboral, las plantillas presupuestarias incluirán asimismo las correspondientes dotaciones de créditos, ordenadas según los conceptos retributivos abonables en función de lo establecido en los convenios colectivos que resulten de aplicación.

De una primera aproximación puede llegar a la conclusión de la innecesaridad de las plantillas, toda vez que su contenido se reproduce en las relaciones de puestos.

Sin embargo, la plantilla sí tiene una utilidad concreta que no facilita la Relación de Puestos de Trabajo, es la de facilitar la “fotografía” estática del personal al servicio de la Corporación en cada momento, con independencia de la estructura organizativa diseñada por la Relación de Puestos de Trabajo.

De nuevo, un ejemplo nos servirá para comprender la diferencia entre una información y otra. Además de analizar un ejemplo concreto, veremos una Relación de Puestos de Trabajo y una plantilla correspondientes a una administración Local española, confeccionada conforme a los sistemas utilizados por Rodríguez Viñals, Asesores de Administración Local, S.L., con las correspondientes modulaciones aplicadas por el autor de este estudio, de acuerdo con sus propios criterios desde su condición de responsable de la gestión de los recursos humanos de esa administración municipal.

Sin perjuicio de distintas opiniones doctrinales que veremos más adelante, lo cierto es que es frecuente que determinados puestos de trabajo de las Corporaciones Locales estén abiertos a su cobertura por empleados públicos funcionarios o laborales. En estos supuestos puede ocurrir que en un determinado Ayuntamiento existan, en la RPT, por ejemplo, diez puestos de trabajo de oficiales de servicios múltiples. Esto supone que dichos puestos pueden ser cubiertos indistintamente por funcionarios de carrera o por personal laboral. Ahora bien, siendo esto una previsión perfectamente válida en materia de gestión de personal, más aún, conveniente, lo cierto es que si en esa contra administración Local

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

los diez puestos se encuentran cubiertos, la información que nos facilita la relación de puestos no es suficiente para conocer las características del personal que los ocupa. Es aquí donde la plantilla no aporta la información necesaria. Esto es, a través de la plantilla de ese Ayuntamiento podremos saber si, por ejemplo, tres de los ocupantes de esos puestos son funcionarios de administración especial, personal e oficios, y los otros siete son personal laboral, categoría oficial de oficios, o cualquier otra combinación posibles.

Es en este sentido en el que la plantilla nos ofrece una concreta información sobre los efectivos recursos existentes en la administración, que la RPT, como elemento organizador no facilita, ya que lo que ésta hace es, de alguna forma, distribuir, ordenar y estructurar ese contingente de recursos humanos que la plantilla contempla.

A continuación consideramos importante como ya adelantábamos, introducir, como colofón de este apartado, un ejemplo concreto de plantilla y Relación de Puestos de Trabajo de una administración Local de un municipio de unos 10.000 habitantes. Dicho ejemplo no es sino el resultado definitivo del camino organizativo que analizaremos en las distintas secciones de este apartado, y nos servirá como referente a lo largo de todo su desarrollo.



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

## PLANTILLA

<i>ESCALA</i>	<i>SUBESCALA</i>	<i>CLASE</i>	<i>PUESTO DE</i>	<i>NÚMERO</i>	<i>GRUPO</i>
FHE	SECRETARIA-INTERVENCION		SECRETARIO-INTERVENTOR	1	A1/A2
FHE	SECRETARIA-INTERVENCION		VICESECRETARIO-INTERVENTOR	1	A1/A2
FHE	SECRETARIA-INTERVENCION		OFICIAL MAYOR	1	A1/A2
A.G.	TÉCNICA	SUPERIOR	TÉCNICO DE PERSONAL	1	A1
A.G.	ADMINISTRATIVA	-	JEFE DE SECCIÓN DE INTERVENCIÓN-RECAUDACIÓN	1	C1
A.G.	ADMINISTRATIVA	-	JEFE SECCIÓN DE SECRETARÍA-URBANISMO	1	C1
A.G.	ADMINISTRATIVA	-	ADMINISTRATIVO URBANISMO Y CONTRATACIÓN	1	C1
A.G.	ADMINISTRATIVA	-	ADMINISTRATIVO CONTABILIDAD Y PERSONAL	1	C1
A.G.	ADMINISTRATIVA	-	ADMINISTRATIVO RECAUDACIÓN	1	C1
A.G.	ADMINISTRATIVA	-	ADMINISTRATIVO DE REGISTRO Y ESTADÍSTICA	1	C1
A.G.	AUXILIAR	-	AUXILIAR ADMINISTRATIVO POLICIA LOCAL	1	C2
A.G.	AUXILIAR	-	AUXILIAR ADMVO DE CONTABILIDAD Y PERSONAL	1	C2
A.G.	AUXILIAR	-	AUXILIAR ADMINISTRATIVO DE SECRETARÍA -A-	1	C2
A.G.	AUXILIAR	-	AUXILIAR ADMINISTRATIVO DE SECRETARÍA -B-	1	C2
A.G.	SUBALTERNA	-	ALGUACIL SERVICIOS MÚLTIPLES	1	E
A.E.	TÉCNICA	SUPERIOR	ARQUITECTO MUNICIPAL	1	A1
A.E.	TÉCNICA	SUPERIOR	TÉCNICO EMPLEO Y EMPRESAS	1	A1
A.E.	TECNICA	TGM	INGENIERO TÉCNICO INDUSTRIAL	1	A2
A.E.	TECNICA	TGM	INGENIERO TÉC OBRAS PÚBLICAS	1	A2

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

<i>ESCALA</i>	<i>SUBESCALA</i>	<i>CLASE</i>	<i>PUESTO DE</i>	<i>NÚMERO</i>	<i>GRUPO</i>
A.E.	TÉCNICA	TGM	ARQUITECTO TÉCNICO MUNICIPAL	1	A2
A.E.	TÉCNICA	TGM	BIBLIOTECARIO	1	A2
A.E.	TÉCNICA	TGM	INGENIERO TÉCNICO EN TOPOGRAFÍA	1	A2
A.E.	SERVICIOS ESP.	POLICIA	OFICIAL - JEFE POLICÍA LOCAL	1	C1
A.E.	SERVICIOS ESP.	POLICIA	AGENTE POLICÍA LOCAL	18	C1
A.E.	SERVICIOS ESPECIALES	COMETIDO ESP.	TÉCNICO CATASTRAL	1	C1
A.E.	SERVICIOS ESPECIALES	COMETIDO ESP.	VIGILANTE DE OBRAS	1	C2
	PERSONAL	EVENTUAL	RESPONSABLE GABINETE ALCALDÍA	1	-
	PERSONAL	EVENTUAL	ASESOR ALCALDÍA	1	A1
	PLANTILLA	LABORAL	TRABAJADOR SOCIAL	1	A2
	PLANTILLA	LABORAL	ANIMADOR SOCIOCULTURAL	1	A2
	PLANTILLA	LABORAL	EDUCADOR SOCIAL	1	A2
	PLANTILLA	LABORAL	AUXILIAR DE BIBLIOTECA	2	C1
	PLANTILLA	LABORAL	OFICIAL SERVICIOS JARDINERO	1	C2
	PLANTILLA	LABORAL	ENCARGADO	1	C2
	PLANTILLA	LABORAL	OFICIAL SERVICIOS ALBAÑIL	1	C2
	PLANTILLA	LABORAL	OFICIAL SERVICIOS FONTANERO	1	C2
	PLANTILLA	LABORAL	JEFE DE GRUPO	1	C2
	PLANTILLA	LABORAL	OFICIAL SERVICIOS	2	C2
	PLANTILLA	LABORAL	OPERARIO SERVICIOS MÚLTIPLES -A-	2	E

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

<i>ESCALA</i>	<i>SUBESCALA</i>	<i>CLASE</i>	<i>PUESTO DE</i>	<i>NÚMERO</i>	<i>GRUPO</i>
	PLANTILLA	LABORAL	CONSERJE EDIFICIOS MUNICIPALES	4	E
	PLANTILLA	LABORAL	OPERARIO SERVICIOS MÚLTIPLES -B-	1	E
	PLANTILLA	LABORAL	CONSERJE COLEGIOS	3	E

---

Visto el ejemplo de plantilla, pasamos a exponer a continuación el ejemplo de su correspondiente Relación de Puestos de Trabajo:

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

<i>COD_</i> <i>UNID</i>	<i>UNIDAD</i>	<i>N PTO</i>	<i>PUESTO</i>	<i>NÚMERO</i> <i>TITULARES</i>	<i>TIPO</i> <i>RELACION</i>	<i>ESCALA</i>	<i>SUBESCALA</i>	<i>CLASE</i>	<i>GRUPO</i>	<i>NIVEL CD</i>	<i>ESPECIFICO/</i> <i>TOTAL</i>	<i>ESPECIALIDAD</i>	<i>SINGULAR</i>	<i>PROVISION</i>	<i>REQUISITOS</i>
					<i>MERITOS</i>		<i>MOVILIDAD</i>	<i>C. EUROPEA</i>	<i>JORNADA</i>		<i>HORARIO</i>	<i>DEDICACIÓN</i>		<i>PUESTO-TIPO</i> <i>ASIMILADO</i>	
<i>RESPONSABILIDADES GENERALES:</i>															
0ALC	ALCALDÍA	1001	RESPONSABLE GABINETE ALCALDIA	1	FUNCIONARIO EVENTUAL		PERSONAL	EVENTUAL	-	0	29.713,82	-----	NS	Eventual	Ofimática avanzada
					-----				Continua diurna		8:00-15:00	Preferente esporádica		Personal Eventual	
					Responsabilizarse de la gestión del gabinete de Alcaldía										
0ALC	ALCALDÍA	1002	ASESOR ALCALDÍA	1	FUNCIONARIO EVENTUAL		PERSONAL	EVENTUAL	A1	0	28.254,66	Titulado Superior	NS	Eventual	Ofimática avanzada
					Experiencia en Puestos de Gestión y Asesoramiento				Continua diurna-6meses		8:00-15:00	Preferente esporádica		Personal Eventual	
					Asesorar al Alcalde y equipo de Gobierno de la Corporación										
0SIN	SECRETARÍA GENERAL	1	SECRETARIO- INTERVENTOR	1	FUNCIONARIO HE	FHE	SECRETARIA- INTERVENCION		A1/A2	27	24.183,38	Las propias de la subescala de H.E.	S	C.H.E.	Habilitado Estatal
					Dirección y gerencia pública.		SI	NO	Continua diurna		8:00-15:00	Preferente habitual		Secretario-Interventor	
					Responsabilizarse de la Fe Pública y del asesoramiento legal preceptivo, ordenando los medios humanos y materiales para su realización. Tramitar la contratación administrativa de la Corporación.										
0SIN	SECRETARÍA GENERAL	51	OFICIAL MAYOR	1	FUNCIONARIO HE	FHE	SECRETARIA- INTERVENCION		A1/A2	27	23.851,75	Las propias de la subescala de H.E.	S	C.H.E.	Habilitado Estatal
					Dirección y gerencia pública.		SI	NO	Continua diurna		8:00-15:00	Preferente esporádica		Secretario-Interventor	
					Responsabilizarse de los expedientes urbanísticos del Municipio, tanto en materia de planeamiento, como gestión y disciplina. Sustituir a los H.E. En caso de ausencia.										

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

<i>COD_ UNID</i>	<i>UNIDAD</i>	<i>N PTO</i>	<i>PUESTO</i>	<i>NÚMERO TITULARES</i>	<i>TIPO RELACION</i>	<i>ESCALA</i>	<i>SUBESCALA</i>	<i>CLASE</i>	<i>GRUPO</i>	<i>NIVEL CD</i>	<i>ESPECIFICO/ TOTAL</i>	<i>ESPECIALIDAD</i>	<i>SINGULAR</i>	<i>PROVISION</i>	<i>REQUISITOS</i>
					<i>MERITOS</i>		<i>MOVILIDAD</i>	<i>C. EUROPEA</i>	<i>JORNADA</i>		<i>HORARIO</i>	<i>DEDICACIÓN</i>		<i>PUESTO-TIPO ASIMILADO</i>	
<i>RESPONSABILIDADES GENERALES:</i>															
0SIN	SECRETARÍA GENERAL	31	TÉCNICO DE PERSONAL	1	FUNCIONARIO	A.G.	TÉCNICA	SUPERIOR	A1	26	21.198,73	Licenciado en Derecho	S	C.E.	Ofimática avanzada
					Dirección y gestión de recursos humanos y servicios públicos		SI	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Preferente esporádica		Jefe de Servicio	
					Responsabilizarse de la gestión de los recursos humanos de la Corporación.										
0SIN	SECRETARÍA GENERAL	4	JEFE SECCIÓN DE SECRETARÍA-URBANISMO	1	FUNCIONARIO	A.G.	ADMINISTRATIVA	-	C1	22	12.200,91	Las propias de la subescala de A.G.	S	C.G	Ofimática avanzada.
					Diplomado o asimilado		NO	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Normal		Jefe de Sección	
					Responsabilizarse y tramitar expedientes administrativos en materia de Secretaría.										
0SIN	SECRETARÍA GENERAL	36	ADMINISTRATIVO URBANISMO Y CONTRATACIÓN	1	FUNCIONARIO	A.G.	ADMINISTRATIVA	-	C1	21	10.874,40	Las propias de la subescala de A.G.	S	C.G	Ofimática avanzada.
					Diplomado o asimilado		NO	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Normal		Jefe de Negociado	
					Tramitar expedientes urbanísticos y de contratación.										
0SIN	SECRETARÍA GENERAL	39	ADMINISTRATIVO DE REGISTRO Y ESTADÍSTICA	1	FUNCIONARIO	A.G.	ADMINISTRATIVA	-	C1	21	10.874,40	Las propias de la subescala de A.G.	S	C.G	Ofimática avanzada.
					Diplomado o asimilado		NO	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Normal		Jefe de Negociado	
					Tramitar expedientes administrativos en la Unidad de Secretaría, especialmente en relación con el Registro General y estadística.										

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

<i>COD_ UNID</i>	<i>UNIDAD</i>	<i>N PTO</i>	<i>PUESTO</i>	<i>NÚMERO TITULARES</i>	<i>TIPO RELACION</i>	<i>ESCALA</i>	<i>SUBESCALA</i>	<i>CLASE</i>	<i>GRUPO</i>	<i>NIVEL CD</i>	<i>ESPECIFICO/ TOTAL</i>	<i>ESPECIALIDAD</i>	<i>SINGULAR</i>	<i>PROVISION</i>	<i>REQUISITOS</i>
					<i>MERITOS</i>		<i>MOVILIDAD</i>	<i>C. EUROPEA</i>	<i>JORNADA</i>		<i>HORARIO</i>	<i>DEDICACIÓN</i>		<i>PUESTO-TIPO ASIMILADO</i>	
<i>RESPONSABILIDADES GENERALES:</i>															
0SIN	SECRETARÍA GENERAL	42	AUXILIAR ADMINISTRATIVO DE SECRETARÍA -B-	1	FUNCIONARIO	A.G.	AUXILIAR	-	C2	17	7.537,75	Las propias de la subescala A.G.	NS	C.G	Ofimática avanzada
					Bachiller o asimilado Experiencia en Gestión tributaria.		NO	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Normal		Auxiliar Admvo.	
					Realizar tareas de apoyo administrativo en la Unidad de Secretaria, especialmente registrando la documentación de entrada y salida en el registro general.										
0SIN	SECRETARÍA GENERAL	41	AUXILIAR ADMINISTRATIVO DE SECRETARÍA -A-	1	FUNCIONARIO	A.G.	AUXILIAR	-	C2	17	7.537,75	Las propias de la subescala A.G.	NS	C.G	Ofimática avanzada
					Bachiller o asimilado. Experiencia en Gestión Tributaria.		NO	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Normal		Auxiliar Admvo.	
					Realizar tareas de apoyo administrativo en la Unidad de Secretaria.										
1ECO	SERVICIOS ECONÓMICOS Y RECURSOS HUMANOS	2	VICESECRETARIO-INTERVENTOR	1	FUNCIONARIO HE	FHE	SECRETARIA-INTERVENCION		A1/A2	27	23.851,75	Las propias de la subescala de H.E.	S	C.H.E.	Habilitado Estatal
					Dirección y gerencia pública.		SI	NO	Continua diurna		8:00-15:00	Preferente esporádica		Secretario-Interventor	
					Responsabilizarse del control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y de la contabilidad municipal. Supervisar la gestión económica de los recursos humanos del Ayuntamiento.										
1ECO	SERVICIOS ECONÓMICOS Y RECURSOS HUMANOS	3	JEFE DE SECCIÓN DE INTERVENCIÓN-RECAUDACIÓN	1	FUNCIONARIO	A.G.	ADMINISTRATIVA	-	C1	22	12.200,91	Las propias de la subescala de A.G.	S	C.G	Ofimática avanzada.
					Diplomado o asimilado		NO	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Normal		Jefe de Sección	
					Tramitar expedientes administrativos en la Unidad de Intervención, especialmente en relación con la recaudación.										

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

<i>COD_</i> <i>UNID</i>	<i>UNIDAD</i>	<i>N PTO</i>	<i>PUESTO</i>	<i>NÚMERO</i> <i>TITULARES</i>	<i>TIPO</i> <i>RELACION</i>	<i>ESCALA</i>	<i>SUBESCALA</i>	<i>CLASE</i>	<i>GRUPO</i>	<i>NIVEL CD</i>	<i>ESPECIFICO/</i> <i>TOTAL</i>	<i>ESPECIALIDAD</i>	<i>SINGULAR</i>	<i>PROVISION</i>	<i>REQUISITOS</i>
					<i>MERITOS</i>		<i>MOVILIDAD</i>	<i>C. EUROPEA</i>	<i>JORNADA</i>		<i>HORARIO</i>	<i>DEDICACIÓN</i>		<i>PUESTO-TIPO</i> <i>ASIMILADO</i>	
<i>RESPONSABILIDADES GENERALES:</i>															
1ECO	SERVICIOS ECONÓMICOS Y RECURSOS HUMANOS	38	ADMINISTRATIVO RECAUDACIÓN	1	FUNCIONARIO	A.G.	ADMINISTRATIVA	-	C1	21	10.874,40	Las propias de la subescala de A.G.	NS	C.G	Ofimática avanzada.
					Diplomado o asimilado		NO	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Normal		Jefe de Negociado	
					Elaborar y mantener los padrones fiscales. Calcular y gestionar plusvalías										
1ECO	SERVICIOS ECONÓMICOS Y RECURSOS HUMANOS	37	ADMINISTRATIVO CONTABILIDAD Y PERSONAL	1	FUNCIONARIO	A.G.	ADMINISTRATIVA	-	C1	21	10.874,40	Las propias de la subescala A.G.	NS	C.G	Ofimática avanzada, páginas Web y correo electrónico.
					Diplomado o asimilado		NO	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Normal		Jefe de Negociado	
					Realizar tareas administrativas en la Unidad de Intervención y personal										
1ECO	SERVICIOS ECONÓMICOS Y RECURSOS HUMANOS	40	AUXILIAR ADMVO DE CONTABILIDAD Y PERSONAL	1	FUNCIONARIO	A.G.	AUXILIAR	-	C2	17	7.537,75	Las propias de la subescala A.G.	NS	C.G	Ofimática avanzada
					Bachiller o asimilado Experiencia en Contabilidad		NO	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Normal		Auxiliar Admvo.	
					Realizar tareas de apoyo administrativo especialmente en relación con la contabilidad y los recursos humanos.										
3URB	URBANISMO	11	ARQUITECTO MUNICIPAL	1	FUNCIONARIO	A.E.	TÉCNICA		SUPERIOR A1	26	20.867,10	Arquitecto	S	C.E.	Ofimática avanzada. Autocad/Tratamiento Imagen Urbanismo
					Derecho Urbanístico, Master en Urbanismo o asimilado.		SI	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Preferente esporádica. COMPATIBILIDAD PARCIAL		Jefe de Servicio	
					Responsabilizarse de los servicios técnicos y del urbanismo municipal en general.										

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

<i>COD_</i> <i>UNID</i>	<i>UNIDAD</i>	<i>N PTO</i>	<i>PUESTO</i>	<i>NÚMERO</i> <i>TITULARES</i>	<i>TIPO</i> <i>RELACION</i>	<i>ESCALA</i>	<i>SUBESCALA</i>	<i>CLASE</i>	<i>GRUPO</i>	<i>NIVEL CD</i>	<i>ESPECIFICO/</i> <i>TOTAL</i>	<i>ESPECIALIDAD</i>	<i>SINGULAR</i>	<i>PROVISION</i>	<i>REQUISITOS</i>
					<i>MERITOS</i>		<i>MOVILIDAD</i>	<i>C. EUROPEA</i>	<i>JORNADA</i>		<i>HORARIO</i>	<i>DEDICACIÓN</i>		<i>PUESTO-TIPO</i> <i>ASIMILADO</i>	
<i>RESPONSABILIDADES GENERALES:</i>															
3URB	URBANISMO	34	INGENIERO TÉCNICO OBRAS PUBLICAS	1	FUNCIONARIO	A.E.	TECNICA	TGM	A2	22	12.864,16	Ingeniero Técnico obras públicas	S	C.E.	Ofimática avanzada. Disciplina urbanística.
					Derecho Urbanístico, Master en Gestión medio- ambiental.		SI	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Normal		Adjunto Jefe de Servicio	
					Informar técnicamente las obras públicas del Municipio.										
3URB	URBANISMO	13	INGENIERO TÉCNICO INDUSTRIAL	1	FUNCIONARIO	A.E.	TECNICA	TGM	A2	22	12.864,16	Ingeniero Técnico Industrial	S	C.E.	Ofimática avanzada. Disciplina urbanística.
					Derecho Urbanístico, Master en Gestión medio- ambiental.		SI	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Normal		Adjunto Jefe de Servicio	
					Informar técnicamente las instalaciones y redes del Municipio.										
3URB	URBANISMO	30	INGENIERO TÉCNICO EN TOPOGRAFÍA	1	FUNCIONARIO	A.E.	TÉCNICA	TGM	A2	22	12.864,16	Ingeniero Técnico en Topografía	S	C.E.	Ofimática avanzada. Autocad/Tratamiento Imagen
					Derecho Urbanístico, Master en Gestión medio- ambiental.		SI	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Normal		Adjunto Jefe de Servicio	
					Realizar las tareas técnicas relacionadas con la topografía y cartografía										
3URB	URBANISMO	12	ARQUITECTO TÉCNICO MUNICIPAL	1	FUNCIONARIO	A.E.	TÉCNICA	TGM	A2	22	12.864,16	Arquitecto Técnico	S	C.E.	Ofimática avanzada. Autocad/Tratamiento Imagen
					Derecho Urbanístico, Master en Urbanismo o asimilado.		SI	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Normal		Adjunto Jefe de Servicio	
					Realizar las tareas técnicas relacionadas con la gestión urbanística.										



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

<i>COD_ UNID</i>	<i>UNIDAD</i>	<i>N PTO</i>	<i>PUESTO</i>	<i>NÚMERO TITULARES</i>	<i>TIPO RELACION</i>	<i>ESCALA</i>	<i>SUBESCALA</i>	<i>CLASE</i>	<i>GRUPO</i>	<i>NIVEL CD</i>	<i>ESPECIFICO/ TOTAL</i>	<i>ESPECIALIDAD</i>	<i>SINGULAR</i>	<i>PROVISION</i>	<i>REQUISITOS</i>
					<i>MERITOS</i>		<i>MOVILIDAD</i>	<i>C. EUROPEA</i>	<i>JORNADA</i>		<i>HORARIO</i>	<i>DEDICACIÓN</i>		<i>PUESTO-TIPO ASIMILADO</i>	
<i>RESPONSABILIDADES GENERALES:</i>															
3URB	URBANISMO	33	TÉCNICO CATASTRAL	1	FUNCIONARIO	A.E.	SERVICIOS ESPECIALES	COMETIDO ESP.	C1	21	10.874,40	FP II	S	C.E.	Ofimática avanzada. Autocad/Tratamiento Imagen
					Gestión Urbanística		NO	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Normal		Jefe de Negociado	
					Realizar tareas de información y gestión catastral.										
3URB	URBANISMO	14	VIGILANTE DE OBRAS	1	FUNCIONARIO	A.E.	SERVICIOS ESPECIALES	COMETIDO ESP.	C2	17	8.301,57	FP Grado Medio en Edificación y Obra Civil.	S	C.G.	Carné conducir B
					Disciplina urbanística. Manejo de maquinaria y herramientas		SI	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Normal		Oficial Oficios	
					Inspeccionar y vigilar las obras municipales.										
4POL	POLICÍA LOCAL	9	OFICIAL - JEFE POLICÍA LOCAL	1	FUNCIONARIO	A.E.	SERVICIOS ESP.	POLICIA	C1	22	23.962,29	Las propias de la clase POL.	S	C.E. (Art.15 L 8/2002)	Academia. Permiso BTP. Ofimática básica. Cursos de mando.
					Cursos de actividades deportivas y defensa personal. Cursos de mando policial		SI	NO	Continua diurna		9:00-16:00	Exclusiva		Oficial de Policía	
					Coordinar y ordenar los medios humanos y materiales destinados a la seguridad del Municipio y velar por el cumplimiento de las leyes.										
4POL	POLICÍA LOCAL	10	AGENTE POLICÍA LOCAL	18	FUNCIONARIO	A.E.	SERVICIOS ESP.	POLICIA	C1	18	12.864,16	Las propias de la clase POL.	NS	C.G	Academia. Permiso BTP. Ofimática básica.
					Cursos de actividades deportivas y defensa personal		SI (30%)	NO	Turno M/T/N (1 semana trabajada, 1 semana libre)		7:00-17:00 y 19:00-5:00 PROLONGACION JORNADA	Preferente habitual		Policía Local	
					Velar por el mantenimiento del orden público y realizar las actividades que se le asignen y que por su condición de Agente de la Autoridad le atribuyan las disposiciones legales vigentes.										

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

<i>COD_</i> <i>UNID</i>	<i>UNIDAD</i>	<i>N PTO</i>	<i>PUESTO</i>	<i>NÚMERO</i> <i>TITULARES</i>	<i>TIPO</i> <i>RELACION</i>	<i>ESCALA</i>	<i>SUBESCALA</i>	<i>CLASE</i>	<i>GRUPO</i>	<i>NIVEL CD</i>	<i>ESPECIFICO/</i> <i>TOTAL</i>	<i>ESPECIALIDAD</i>	<i>SINGULAR</i>	<i>PROVISION</i>	<i>REQUISITOS</i>
					<i>MERITOS</i>		<i>MOVILIDAD</i>	<i>C. EUROPEA</i>	<i>JORNADA</i>		<i>HORARIO</i>	<i>DEDICACIÓN</i>		<i>PUESTO-TIPO</i> <i>ASIMILADO</i>	
<i>RESPONSABILIDADES GENERALES:</i>															
4POL	POLICIA LOCAL	5	AUXILIAR ADMINISTRATIVO POLICIA LOCAL	1	FUNCIONARIO	A.G.	AUXILIAR	-	C2	17	7.537,75	La propias de la subescala A.G.	N	C.G	Olimática básica
					Bachiller o asimilado		NO	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Normal		Auxiliar Admvo.	
					Realizar labores de apoyo administrativo en la Policía Local, responsabilizándose de las tareas y gestiones que se le encomienden.										
5OBR	OBRAS	22	ENCARGADO	1	LABORAL		PLANTILLA	LABORAL	C2	18	10.542,77	FP Grado Superior/Medio en Edificación y Obra Civil	S	C.E.	Carné conducir C Dirección de grupos de trabajo.
					Gestión administrativa básica.		NO	SI	Continua diurna		Verano: 7:00-14:00; Invierno: 8:00-15:00.	Normal		Encargado	
					Realizar traslados de personas y objetos con el camión municipal.										
5OBR	OBRAS	32	JEFE DE GRUPO	1	LABORAL		PLANTILLA	LABORAL	C2	17	9.959,70	FP Grado Superior/Medio en Edificación y Obra Civil	S	C.E.	Carné conducir C Dirección de grupos de trabajo.
					Gestión administrativa básica.		NO	SI	Continua diurna		Verano: 7:00-14:00; Invierno: 8:00-15:00.	Normal		Encargado	
					Coordinar las obras a realizar por la Brigada.										
5OBR	OBRAS	15	OFICIAL SERVICIOS JARDINERO	1	LABORAL		PLANTILLA	LABORAL	C2	16	8.964,82	FP Grado Medio en Actividades Agrarias.	NS	C.G.	Carné conducir B
					Manejo de maquinaria y herramientas		NO	SI	Continua diurna		Verano: 7:00-14:00; Invierno: 8:00-15:00.	Normal		Oficial Oficios	
					Coordinar las obras de jardinería realizadas por la Brigada.										

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

COD_ UNID	UNIDAD	N PTO	PUESTO	NÚMERO TITULARES	TIPO RELACION	ESCALA	SUBESCALA	CLASE	GRUPO	NIVEL CD	ESPECIFICO/ TOTAL	ESPECIALIDAD	SINGULAR	PROVISION	REQUISITOS
					MERITOS		MOVILIDAD	C. EUROPEA	JORNADA		HORARIO	DEDICACIÓN			PUESTO-TIPO ASIMILADO
RESPONSABILIDADES GENERALES:															
5OBR	OBRAS	24	OFICIAL SERVICIOS FONTANERO	1	LABORAL		PLANTILLA	LABORAL	C2	16	8.964,82	FP Grado Medio en Edificación y Obra Civil	NS	C.G.	Carné conducir B
					Manejo de maquinaria y herramientas		NO	SI	Continua diurna		Verano: 7:00-14:00; Invierno: 8:00-15:00.	Normal			Oficial Oficios
					Coordinar las obras de fontanería realizadas por la Brigada.										
5OBR	OBRAS	23	OFICIAL SERVICIOS ALBAÑIL	1	LABORAL		PLANTILLA	LABORAL	C2	16	8.964,82	FP Grado Medio en Edificación y Obra Civil	NS	C.G.	Carné conducir B
					Manejo de maquinaria y herramientas		NO	SI	Continua diurna		Verano: 7:00-14:00; Invierno: 8:00-15:00.	Normal			Oficial Oficios
					Coordinar las obras de albañilería realizadas por la Brigada.										
5OBR	OBRAS	35	OFICIAL SERVICIOS	2	LABORAL		PLANTILLA	LABORAL	C2	16	8.964,82	FP Grado Medio en Actividades Construcción	NS	C.G.	Carné conducir B
					Manejo de maquinaria y herramientas		NO	SI	Continua diurna		Verano: 7:00-14:00; Invierno: 8:00-15:00.	Normal			Oficial Oficios
					Coordinar las obras arealizar por la Brigada.										
5OBR	OBRAS	25	OPERARIO SERVICIOS MÚLTIPLES -B-	1	LABORAL		PLANTILLA	LABORAL	E	14	7.537,75	Certificado de estudios primarios	NS	C.G.	Carné conducir B
					Manejo de maquinaria y herramientas		SI	SI	Continua diurna		Verano: 7:00-14:00; Invierno: 8:00-15:00.	Normal			Operario
					Realizar las reparaciones, nuevas instalaciones y tareas propias de la Brigada que se le encomienden.										

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

<i>COD_</i> <i>UNID</i>	<i>UNIDAD</i>	<i>N PTO</i>	<i>PUESTO</i>	<i>NÚMERO</i> <i>TITULARES</i>	<i>TIPO</i> <i>RELACION</i>	<i>ESCALA</i>	<i>SUBESCALA</i>	<i>CLASE</i>	<i>GRUPO</i>	<i>NIVEL CD</i>	<i>ESPECIFICO/</i> <i>TOTAL</i>	<i>ESPECIALIDAD</i>	<i>SINGULAR</i>	<i>PROVISION</i>	<i>REQUISITOS</i>
					<i>MERITOS</i>		<i>MOVILIDAD</i>	<i>C. EUROPEA</i>	<i>JORNADA</i>		<i>HORARIO</i>	<i>DEDICACIÓN</i>		<i>PUESTO-TIPO</i> <i>ASIMILADO</i>	
<i>RESPONSABILIDADES GENERALES:</i>															
5OBR	OBRAS	16	OPERARIO SERVICIOS MÚLTIPLES -A-	2	LABORAL		PLANTILLA	LABORAL	E	14	7.537,75	Certificado de estudios primarios	NS	C.G.	Carné conducir B
					FP Grado Medio en Edificación y Obra Civil.		NO	SI	Continua diurna	Verano: 7:00-14:00; Invierno: 8:00-15:00.		Normal		Operario	
					Realizar las reparaciones, nuevas instalaciones y tareas propias de la Brigada que se le encomienden.										
6CON	CONSERJERÍA	20	CONSERJE EDIFICIOS MUNICIPALES	4	LABORAL		PLANTILLA	LABORAL	E	14	8.633,19	Certificado Estudios Primarios	NS	C.G.	Carné conducir B
					FP Grado medio.		SI	SI	Turno M/T	8:00-15:00 ó 13:00-22:00		Normal		Subalterno	
					Realizar tareas de subalterno en las instalaciones asignadas.										
6CON	CONSERJERÍA	28	ALGUACIL SERVICIOS MÚLTIPLES	1	FUNCIONARIO	A.G.	SUBALTERNA	-	E	14	7.206,13	Certificado Estudios Primarios	NS	C.G.	Carné conducir B
					Idiomas Normativa de tráfico		SI	SI	Turno M/T	8:00-15:00 15:00-21:00		Normal		Subalterno	
					Realizar tareas de subalterno en las instalaciones municipales asignadas.										
6CON	CONSERJERÍA	29	CONSERJE COLEGIOS	3	LABORAL		PLANTILLA	LABORAL	E	14	6.874,50	Certificado Estudios Primarios	NS	C.G.	Carné conducir B
					FP Grado medio.		SI	SI	Continua diurna	8:00-15:00		Normal		Subalterno	
					Realizar tareas de subalterno en las instalaciones asignadas.										

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

COD_ UNID	UNIDAD	N PTO	PUESTO	NÚMERO TITULARES	TIPO RELACION	ESCALA	SUBESCALA	CLASE	GRUPO	NIVEL CD	ESPECIFICO/ TOTAL	ESPECIALIDAD	SINGULAR	PROVISION	REQUISITOS	
					MERITOS		MOVILIDAD	C. EUROPEA	JORNADA		HORARIO	DEDICACIÓN		PUESTO-TIPO ASIMILADO		
RESPONSABILIDADES GENERALES:																
7SSE	SERVICIOS SOCIALES Y EMPLEO	50	TÉCNICO EMPLEO Y EMPRESAS	1	FUNCIONARIO	A.E.	TÉCNICA		SUPERIOR	A1	24	15.499,83	Ldo. en ADE. Téc. Sup. En Prevención Riesgos	S	C.E.	Ofimática básica. Internet- paginas web y correo electrónico.
					Curso de Aptitudes Pedagógicas.		SI	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Preferente esporádica		Técnico Superior		
					Responsabilizarse de los distintos programas de creación de empleo en el Municipio. Prestar apoyo y asesoramiento en la creación de pymes en el Municipio.											
7SSE	SERVICIOS SOCIALES Y EMPLEO	17	TRABAJADOR SOCIAL	1	LABORAL		PLANTILLA		LABORAL	A2	20	10.542,77	Diplomado en Trabajo Social o asimilado	NS	C.G.	Ofimática básica Carné conducir B
					Psicología		SI	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Preferente esporádica		Técnico Medio		
					Informar, orientar, tramitar y asesorar al conjunto de los ciudadanos acerca de sus derechos y recursos del régimen de Bienestar Social.											
7SSE	SERVICIOS SOCIALES Y EMPLEO	26	EDUCADOR SOCIAL	1	LABORAL		PLANTILLA		LABORAL	A2	19	9.959,70	Diplomado en Educación Social o asimilado	NS	C.G.	Ofimática básica Carné conducir B
					Psicología		SI	SI	Continua diurna		8:00-15:00	Preferente esporádica		Técnico Medio		
					Responsabilizarse de la prestación de los programas socio comunitarios en el Municipio.											
8CUL	CULTURA	18	ANIMADOR SOCIOCULTURAL	1	LABORAL		PLANTILLA		LABORAL	A2	20	10.542,77	Diplomado (1º ciclo universitario)	S	C.E.	Ofimática básica Carné conducir B
					Conocimientos de historia y cultura locales. Movimientos asociativos.		SI	SI	Flexible		8:00-15:00	Preferente esporádica		Técnico Medio		
					Prestar apoyo y dinamizar la gestión sociocultural de las asociaciones municipales y del Ayuntamiento de Cabanillas.											

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

<i>COD_</i> <i>UNID</i>	<i>UNIDAD</i>	<i>N PTO</i>	<i>PUESTO</i>	<i>NÚMERO</i> <i>TITULARES</i>	<i>TIPO</i> <i>RELACION</i>	<i>ESCALA</i>	<i>SUBESCALA</i>	<i>CLASE</i>	<i>GRUPO</i>	<i>NIVEL CD</i>	<i>ESPECIFICO/</i> <i>TOTAL</i>	<i>ESPECIALIDAD</i>	<i>SINGULAR</i>	<i>PROVISION</i>	<i>REQUISITOS</i>
					<i>MERITOS</i>		<i>MOVILIDAD</i>	<i>C. EUROPEA</i>	<i>JORNADA</i>		<i>HORARIO</i>	<i>DEDICACIÓN</i>		<i>PUESTO-TIPO</i> <i>ASIMILADO</i>	
<i>RESPONSABILIDADES GENERALES:</i>															
8CUL	CULTURA	27	BIBLIOTECARIO	1	FUNCIONARIO	A.E.	TÉCNICA	TGM	A2	19	9.628,08	Diplomado en Biblioteconomía y Documentación	S	C.E.	Conocimientos de Biblioteconomía. Ofimática avanzada
					Ldo.en Documentación o Filología Hispánica. Conocimientos avanzados en informática documental. Responsabilizarse de la oferta, planificación, gestión y supervisión del servicio de Biblioteca en el Municipio.		SI	SI	Continua diurna y un sábado cada tres.		8:00-15:00	Preferente esporádica		Técnico Auxiliar	
8CUL	CULTURA	19	AUXILIAR DE BIBLIOTECA	2	LABORAL		PLANTILLA	LABORAL	C1	17	9.296,45	Bachillerato o F.P. II	NS	C.G.	Ofimática avanzada
					Idiomas		SI	SI	Turno M/T		Mañanas: L-V: 8:30-15:30; Tardes: 15:00-22:00; Sábado (1 de cada 3): 9:30-14:30	Normal		Auxiliar Admvo.	
					Realizar la gestión de biblioteca.										

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## **Ø El "Puesto de Trabajo" como elemento Organizativo:**

En los próximos apartados analizaremos, como ya adelantábamos, sobre la base del ya citado Manual de Valoración de Puestos de Trabajo de Rodríguez Viñals, el camino a seguir para llegar a la confección de la plantilla y Relación de Puestos de Trabajo incluidas en el apartado precedente.

### **El procedimiento de descripción de puestos de trabajo:**

Dicho en términos populares, y siguiendo a Rodríguez Viñals, lo primero que debe plantearse una Administración Local es "no empezar la casa por el tejado". Es decir, no comenzar a describir puestos sin haber previamente decidido qué tipo de organización queremos configurar; y en todo caso, ser conscientes de la necesidad de partir de la que tenemos.

Antes de abordar la descripción de un puesto de trabajo, debemos haber aceptado formalmente la estructura (el organigrama), en la cual dicho puesto se desarrolla y relaciona con el resto.

Cómo debemos llevar a cabo este proceso puede depender de la cultura propia de cada Administración, pero se pueden establecer unas pautas generales, contrastadas en más de doscientas administraciones locales de los más diversos tamaños a lo largo de toda la geografía del Estado (vamos a referirnos a la correcta distribución de funciones, servicios y tareas, siendo así que esta terminología es tan válida como otra cualquiera, variando bastante entre unos autores y otros expertos en organización):

#### **1.- Identificar las FUNCIONES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN:**

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

La tarea de identificar las "FUNCIONES" de un Ayuntamiento no es excesivamente compleja. Realmente no son sino el resultado de decisiones políticas de los equipos de gobierno, unidas a las básicas establecidas por la normativa de régimen Local. Ya hemos analizado suficientemente esta cuestión en su apartado correspondiente en que llegamos a la conclusión de que cada Corporación Local tiene asumidas las funciones que le parecen más oportunas, con la cobertura genérica que le ofrece la Ley de Bases de Régimen Local. Esta cuestión no aporta ninguna complejidad especial al apartado que nos ocupa ahora. Esto es, nuestra labor es la de identificar las funciones concretas de la Administración Local sobre la que se actuará, sin que aporte más o menos complejidad técnica el número o variedad de estas.

En principio, siempre encontraremos una estructuración central:

- Ordenación del Territorio. (Urbanismo)
- Protección Ciudadana.(Policía)
- Servicios Municipales.(Brigadas)
- Bienestar Social.(Cultura-Deportes-Asistencia Social, etc.)
- Administración Interior. (Secretaría, Intervención, Tesorería, Hacienda, Personal, Informática, etc.)
- Otros específicos de cada Administración Local.

Cualquier desglose o agrupación de funciones puede ser correcto en función del tamaño o complejidad del Ayuntamiento y de sus posibilidades económicas. También puede variar en función de culturas organizativas más o menos arraigadas.

Lo cierto es que ninguna organización es en sí misma buena o mala, pero ha de ser necesariamente el resultado de una reflexión basada en criterios técnicos y que trate de aprovechar las innumerables ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías, y no

---



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

simplemente basada, como muchas veces ocurre, en un simple y cómodo continuismo.

## 2.- Inventariar los SERVICIOS QUE INTEGRAN CADA FUNCIÓN:

Dentro de cada "FUNCIÓN", es relativamente sencillo inventariar los "SERVICIOS" que se desarrollan, especialmente si tenemos en cuenta que cada "servicio" debe coincidir con una "unidad productiva independizable", es decir: normalmente con una "demanda concreta de servicio".

Quizá sea más sencillo verlo con un ejemplo:

a) Dentro de la Función: "Ordenación del Territorio", se desarrollan, entre otros, los siguientes "servicios":

- Planificación Urbanística del Territorio.
- Estudio y concesión o denegación de Licencias de Obras.
- Control de Infracciones Urbanísticas.
- Etc.

b) Dentro de la Función: "Servicios Municipales" encontraremos entre otros:

- Alumbrado Público.
- Cementerios.
- Recogida de residuos sólidos urbanos.
- Limpieza viaria.
- Suministro de Agua Potable....

Una breve reflexión nos lleva a apreciar que normalmente los "Servicios" denominados finalistas, coincidirán en mayor o menor medida con las obligaciones legales

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

que tiene cada Ente Público Local. (Ley 7/85 de Bases de Régimen Local, en sus artículos 25 a 28).

Los restantes "Servicios", esto es, los no finalistas, como los del Área Funcional de "Administración Interior", son también normalmente obligatorios y muy simples de determinar, por ejemplo:

- Gestión de Tributos.
- Depositaria.
- Contabilidad.
- Elaboración de Presupuestos.
- Administración del Personal.
- Asesoría Jurídica.
- Explotación Informática.
- Etc.

### 3.- Desglosar las TAREAS CORRESPONDIENTES A CADA SERVICIO:

Para poder desarrollar cada uno de estos "SERVICIOS" se hace preciso ejecutar un determinado número de TAREAS.

Por ejemplo:

Para desarrollar el Servicio de: "Control de Infracciones Urbanísticas", se hace preciso ejecutar entre otras las siguientes "Tareas":

- Inventariar las obras en construcción.
- Supervisar la ejecución de obras en marcha.
- Notificar las irregularidades.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

- Controlar las subsanaciones.
- Sancionar las infracciones.
- Etc.

Tales TAREAS pueden ser, en función de la complejidad municipal, agrupadas en un solo Puesto de Trabajo, o incluso constituir cada una de ellas un Puesto distinto.

Con independencia de otras consideraciones técnicas y psicotécnicas, el principio de especialización recomendaría, por razones de eficacia y siempre que hubiera saturación total de jornada, "crear un puesto por tarea". Obviamente ello no será posible en muchos de los casos, pero como alternativa trataremos de agrupar en un solo puesto aquellas tareas que resulten lo más homogéneas y relacionadas entre sí que sea posible.

Incluso en pequeños Ayuntamientos se puede dar el caso de que un puesto de trabajo, no sólo tenga que ejecutar varias "tareas", sino que sea ejecutor único de todas las tareas de varios "Servicios".

Ya hemos indicado en muchos apartados de este estudio la dificultad que supone desarrollar modelos legales y técnicos aptos para realidades tan distintas como las que hoy en día responden a la definición de Administración Local. En este sentido, y dada la importante crisis económica que está viviendo el mundo actual, que ha dado lugar a planteamientos reformistas de la administración Local en países como Grecia, no sería difícil que en los próximos años vivamos procesos profundos de reforma de nuestra administración territorial que afecten fundamentalmente a los Ayuntamientos.

### 5.- Diseñar los PUESTOS DE TRABAJO:

Como ya hemos indicado, desglosadas las distintas "tareas" necesarias para desarrollar los "servicios", las reagruparemos siguiendo principios organizativos válidos

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

para el tipo de Ayuntamiento de que se trate. Los principios básicos generales serán:

Especialización.

Movilidad Funcional y/o Polivalencia, (sin inhibir la responsabilidad). Y

Saturación de jornada laboral.

6.- Establecer la ESTRUCTURA: "EL ORGANIGRAMA":

Identificadas las "funciones" y diseñados los "puestos de trabajo", las relaciones entre ellos se plasmarán gráficamente a través de la "estructura" u "organigrama", que entre otras cosas nos dirá:

"Quién depende de quién".

"Quién es responsable de qué".

"Cómo nos hemos de relacionar formalmente unos con otros". Etc.

7.- Describir los PUESTOS DE TRABAJO:

Establecida y formalizada tal "estructura", ya estamos en disposición de poder "describir" un Puesto de Trabajo con toda la información necesaria para su adecuada eficacia en la estructura organizativa y para su valoración económica (aspecto retributivo del puesto de trabajo).

Podemos afirmar las siguientes utilidades del puesto de trabajo así configurado:

1.- Racionalización de Estructuras, Funciones y Servicios:

Una correcta distribución departamental con definición de las funciones que corresponde a cada uno de ellos, así como el establecimiento de los sistemas de

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

colaboración interdepartamental, es imprescindible para un correcto funcionamiento de la Administración Local.

Aún cuando esto pueda parecer una afirmación simple y evidente, lo cierto es que en muchos Ayuntamientos no están resueltos estos mínimos contenidos de distribución de funciones y de intercoordinación. Un simple ejemplo real servirá para comprender la problemática que se trata de evitar a través de estos procesos organizativos: Al llegar la celebración de las fiestas patronales, y a fin de organizar el recinto festivo, es preciso llevar a cabo una serie de actuaciones, algunas de gran complejidad como el plan de emergencias y otras como más sencillas, como reordenar el tráfico durante el período festivo. Esta reordenación del tráfico, consecuencia del corte de carreteras para su uso peatonal o para realización de actividad lúdicas, supone la necesidad de establecer una señalización temporal y una desactivación de parte de la existente (semáforos, etc.). A partir de aquí comienza la problemática: los funcionarios competentes para la regulación del tráfico lo son los de la Policía Local, mientras que los funcionarios que materialmente han de colocar las señales y desactivar las existentes lo son los adscritos a las distintas brigadas municipales (obras, electricidad, etc.). Los primeros dependen jerárquicamente de la Jefatura de la Policía Local, los segundos del la Dirección del Área de Obras y Servicios. Entre la Jefatura y la Dirección indicadas no existe ninguna jerarquía, ya que ambos dependen directamente de los correspondientes responsables políticos. ¿Quién es el funcionario responsable de decidir la concreta señalización que ha de colocarse? ¿Qué ocurre en caso de disparidad de criterios de ambos técnicos, disparidad que puede ser lógica si partimos de que ambos analizarán el problema desde su concreta perspectiva profesional?

En multitud de casos como el presente, los conflictos de competencias, a veces positivos y a veces negativos (funcionario que no quiere asumir la responsabilidad de una actividad al amparo de unos defectuosos o inexistentes criterios de asignación de tareas), y las disparidades de criterios, acaban llegando al mayor responsable de la Corporación, el

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Alcalde Presidente, como única solución ante la identidad de posiciones jerárquicas de la Jefatura de la Policía, la Dirección de Obras y sus correspondientes Concejales Delegados.

Muchas veces, controversias de este tipo son suscitadas con la simple voluntad de forzar esas reuniones al “más alto nivel”, a fin de reforzar, por parte de algunos funcionarios su situación de influencia en las decisiones corporativas (por nimio que sea el tema, tal como lo es el del presente ejemplo).

Una correcta distribución de funciones, servicios y tareas, tal y como señalábamos al comienzo de este apartado, impediría que estos problemas se produjeran.

En el ejemplo que nos ocupa, una solución al problema, aplicada en la práctica (que no tiene por qué ser la mejor, pero que al menos resuelve el problema) es la siguiente:

1).- De una parte, partiendo de las competencias que la distinta normativa atribuye a las Policías locales, de la cual nos referimos, por brevedad, únicamente al artículo 53 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que señala que los Cuerpos de Policía Local deberán ejercer las siguientes funciones:

- a) Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.
- b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.
- c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano....., parece lo más aconsejable que sea la Jefatura de la Policía Local la que establezca la regulación temporal concreta y precisa del tráfico rodado que debe regir durante el período festivo, y una vez fijado en su totalidad y bajo su responsabilidad, por dicho Jefatura, proceder a su remisión, con la antelación suficiente, al Área de Obras y Servicios.

2).- Paralelamente, dentro de las funciones a realizar por el Área de Obras y

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Servicios, cuya máxima responsabilidad de control de ejecución ha de corresponder a su Dirección, ha de figurar la de ejecutar las previsiones de señalización en materia de tráfico establecidas por la Jefatura de la Policía Local. Para la realización de esta función la Dirección de Obras y Servicios tendrá plena autonomía a la hora de destinar recursos humanos y materiales, fijar plazos y modos de ejecución, etc., sin que la Policía Local pueda llevar a cabo ninguna injerencia en esos trabajos. De este modo, entregada en tiempo y forma la programación, será enteramente responsable de su ejecución el Director del Área de Obras y Servicios.

Con una estructuración de funciones, servicios y tareas de estas características la problemática en la prestación de las actividades públicas se simplifica extraordinariamente, en aras al cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia en la gestión de las administraciones locales.

Cierto es que casos como el del ejemplo van apareciendo constantemente en el día a día del funcionamiento de una administración tan dinámica como es la Local, lo que obliga a mantener una permanente actualización de la distribución de funciones, servicios y tareas. Este es tal vez uno de los grandes problemas de la administración más cercana al ciudadano, su constante necesidad de revisión y actualización en función de la evolución de la sociedad a la que sirve. Sin embargo, también es el reto profesional más atractivo para aquellos funcionarios que sienten la necesidad de buscar permanentemente la excelencia en la prestación de los servicios públicos.

### 2.- Racionalización de Procesos, Normas y Procedimientos:

Esta segunda utilidad de una correcta estructuración de una administración sólo puede desplegar su efectividad a partir de la consecución de los objetivos señalados en el punto precedente. Es decir, sin una correcta distribución de funciones, servicios y tareas no es posible planearse la racionalización de procesos y procedimientos de trabajo.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Aquí deben conjugarse dos elementos: un compartido con la empresa privada, la implantación de protocolos de trabajo y coordinación que permitan la máxima eficacia de los servicios, y de otro el cumplimiento de los trámites, plazos, etc., previstos en la normativa sobre procedimiento administrativo.

Hay dos importantes instrumentos a utilizar en este campo, instrumentos que desafortunadamente no están generalizados en las Corporaciones Locales y cuya implantación provoca a veces reticencias funcionariales, probablemente basadas únicamente en una intención de huida de una correcta fijación de sistemas de trabajo, plazos, etc., que permitan detectar con total facilidad los “cuellos de botella” que se producen en la gestión administrativa y, por ende, al responsable o responsables de los mismos.

El primero de estos elementos tiene eficacia interna y son las Circulares de Procedimiento. Su gestación debe provenir, según las materias, de la Secretaría General del Ayuntamiento, si se trata de instrucciones procedimentales comunes a todas las áreas y servicios municipales, o de las direcciones de área de se refieren a procedimientos de ese área concreta, pero que afectan a toda la institución.

Un ejemplo de las primeras sería la fijación del formato de las propuestas de acuerdo de Junta de Gobierno y Ayuntamiento Pleno que deban realizar todas las áreas y servicios municipales, obteniéndose una uniformidad en la estructura de todos los proyectos de acuerdo que permita una rápida y homogénea confección de las actas de las Sesiones de estos Órganos Colegiados, un mismo sistema de notificación de los mismos, etc.

En este mismo ámbito entrarían las instrucciones sobre plazos para remisión de las propuestas de acuerdo, elementos que deben contener (informes, dictámenes, etc.), forma

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

de foliar y sellar los documentos integrantes de los expedientes, confección sus índices, etc.

Un ejemplo el segundo tipo de Circular sería, por ejemplo, la elaborada por el Área de Recursos Humanos, estableciendo los sistemas para solicitud de autorización de realización de horas extraordinarias por los empleados públicos: informes justificativos, plazo de antelación, excepciones a plazos por razones de urgencia, modelo de solicitud, etc.

Todas estas Circulares permiten establecer normas de trabajo y procedimientos de la misma forma que se establecen protocolos de trabajo en la empresa privada, si bien esta última hace muchos años que ha racionalizado sus procesos en aras a garantizar no solo la eficacia, sino también la eficiencia, en términos fundamentalmente económicos, cuestión ésta que hasta la actual coyuntura económica poco ha preocupado a los dirigentes locales.

Un paso adelante más es el del establecimiento de procedimientos certificados por empresas de control de calidad. Esto, estando muy generalizado en las empresas privadas (Normas ISO, etc.), apenas asoma tíbiamente en las entidades públicas. En este ámbito está haciendo importantes esfuerzos la Comisión de Calidad y Modernización de la Federación Española de Municipios de Provincias.<sup>104</sup>

El segundo de los instrumentos a los que hacíamos referencia tiene eficacia no solo interna, sino también externa, esto es, en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. Es una de las herramientas clásicas al servicio de las Corporaciones Locales, pero que en contados ocasiones se utiliza para normalizar procedimientos. Se trata de las Ordenanzas Municipales.

Un ejemplo de este tipo de normativa ha sido la Ordenanza reguladora de la

---

<sup>104</sup> A cuyo Grupo de Trabajo he tenido el honor de pertenecer muchos años.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

potestad sancionadora del Ayuntamiento de Santurtzi, Bizkaia, recientemente publicada en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Bizkaia.

Esta Ordenanza, de carácter transversal respecto de las restantes, establece un procedimiento único para la tramitación de todos los procedimientos sancionadores que tramite el Ayuntamiento (con algunas excepciones necesarias como procedimientos tributarios o sancionadores de los empleados públicos). Normas de este tipo permiten una más ágil gestión de procedimientos, ya que los unifican simplificando su tramitación y su incorporación a procedimientos mecanizados. Por lo que al ciudadano respecta, también es más cómodo, y jurídicamente más seguro, regirse por una única norma procedimental a la hora de articular la defensa de sus intereses ante el ejercicio de la potestad sancionadora por parte del ente público.

No nos extenderemos más este apartado por no constituir el objeto principal del estudio, sino una cuestión colateral que en todo caso tiene su razón de ser en una correcta fijación de instrumentos para articular la más eficaz gestión de los recursos humanos de las entidades locales. En todo caso, merece la pena reflexionar sobre su eficacia.

Únicamente haremos una breve referencia a los aspectos formales de aprobación de unos y otros instrumentos mencionados. Respecto de las Ordenanzas no existe duda alguna acerca del procedimiento para su aprobación, ya que las mismas se encuentran perfectamente regladas en la normativa de régimen Local. A grandes rasgos, decir que es necesaria su aprobación inicial por el Ayuntamiento Pleno, su exposición pública por plazo mínimo de treinta días, su aprobación definitiva, e integra publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.

Por lo que se refiere a las Circulares, se estima que la mejor forma de establecerlas es mediante Decreto de Alcaldía, como señala, entre otras normas, la Disposición Adicional Cuarta del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre por el que se aprueba

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales: la estructura y organización de los servicios administrativos del Ayuntamiento corresponderá, con carácter general, al Alcalde, con asesoramiento de la Comisión de Gobierno (hoy Junta de Gobierno), en el marco de las prescripciones del reglamento orgánico o, en su defecto, del presente Reglamento.

Por contra, el Pleno ostenta las atribuciones que le otorgan los artículos 22 y 47 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en orden a la creación de órganos desconcentrados, aprobación de las formas de gestión de servicios y aprobación de las ordenanzas reguladoras de cada uno de ellos, así como las relativas a las plantillas de personal y a la Relación de Puestos de Trabajo de la entidad.

### 3.- Determinación de Perfiles Profesionales.

Una de las funciones más destacables de una correcta definición de los puestos de trabajo es la información que proporciona a la hora de determinar las características profesionales del empleado público que debe ocuparlo.

En este sentido, tendremos información relativa a la titulación necesaria para el desempeño del puesto, formación complementaria, habilidades, etc., así como la relativa al sistema de provisión del mismo.

No abundaremos aquí en el problema que supone la dualidad plaza – puesto y la correlativa de acceso al empleo público y provisión de puestos, por ser una materia que ya se ha tratado en un apartado precedente. Sí diremos, de forma resumida que los sistemas de provisión de puestos son básicamente el concurso y la libre designación, sin perjuicio de otras formas de provisión de utilización excepcional o de carácter temporal. El sistema de concurso se subdivide a su vez en concurso ordinario y concurso específico. La utilización

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

de un sistema u otro, así como la posibilidad de abrir el concurso a empleados públicos de otras administraciones, son decisiones organizativas que, dentro de las limitaciones del marco legal, se adoptan a través de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

### 4.- Dimensionamiento de Plantillas.

Este es desde el inicio de los Ayuntamientos democráticos (1979) uno de los principales problemas de la administración Local.

Ya hemos apuntado en apartados precedentes la problemática generada como consecuencia de la proliferación de servicios asumidos por las Corporaciones Locales, ya sea con medios propios o con subvenciones de otras administraciones (fundamentalmente la autonómica), al margen de cualquier planificación y estudio económico previo.

Los grandes errores cometidos en el pasado se han ido poniendo de manifiesto en los años siguientes y con especial crudeza a partir de la crisis económica de ámbito mundial surgida a partir del año 2007-2008 y en la que continuamos inmersos.

Por primera vez los Ayuntamientos cuyos ingresos ordinarios dependían fundamentalmente impuestos como el de construcciones han visto mermados de una forma importantísima su capacidad económica al quedar prácticamente paralizada la actividad del sector constructivo e inmobiliario. De este modo, los gastos del capítulo uno, relativo a gastos de personal y dos, relativo a gastos ordinarios de funcionamiento, superan los recursos ordinarios de la Corporación, con lo que los Ayuntamientos ven seriamente comprometida su capacidad para hacer frente a las nóminas de sus empleados públicos así como al pago de la facturación de sus proveedores de bienes y servicios.

Todo esto acabará obligando, como se indicaba anteriormente, a llevar a cabo una profunda reflexión sobre la actual organización territorial del Estado. En este sentido

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

cabe hacerse eco del artículo publicado por el diario El País el día 28 de julio de 2010, en relación con el número de Ayuntamientos existentes en España, titulado: “Suprimir municipios, misión imposible”, que contiene diversos puntos de vista sobre este problema<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> (Se reproduce parcialmente el artículo por contener un interesante compendio de distintas opiniones sobre el tema, así como el apunte de soluciones alternativas o complementarias, como son las mancomunidades, como organismos supramunicipales o el papel de las Diputaciones, tan cuestionado hoy en día. También se hace alguna referencia a las veguerías, igualmente cuestionadas desde muchos foros:

Expertos y patronales apoyan la necesidad de alentar fusiones entre pueblos o agruparlos para compartir servicios - La idea suscita un rechazo total en un país de larga tradición localista:

Al borde del abismo, en mayo pasado Grecia tomó una decisión drástica donde las haya: acabar de un plumazo con 679 municipios. Solo sobrevivirán los Ayuntamientos que tengan al menos 10.000 almas sobre las que mandar y a las que servir. El ahorro estimado de la medida -que implica compartir servicios- se calcula en 1.185 millones de euros.

Hoy, con una gran tijera gobernando España por la crisis, la idea de eliminar municipios hace fortuna entre las patronales de empresarios y los expertos en el sector público, que aluden a las experiencias en esta dirección en otros países como Dinamarca o Japón. En enero pasado, en España existían 8.114 municipios. Con la creación de uno nuevo en abril, Villanueva de la Concepción (Málaga), suman ya 8.115, según el Instituto Nacional de Estadística (INE). Más de la mitad no alcanzan las mil personas. Y un millar tiene menos de cien habitantes. El menos poblado es Illán de Vacas (Toledo), con cinco personas.

¿Sobran municipios en España? ¿Tiene sentido imitar a Grecia? ¿Alberga alguna intención el Gobierno de alentar fusiones entre municipios? Las respuestas a la consulta de EL PAÍS muestran hasta qué punto la teoría, que puede apuntar en efecto hacia la bondad de algún tipo de poda por cuestión de eficiencia, se estrella contra la realidad. España es un país de consolidada tradición municipalista y con frecuencia despiertan las ansias de autonomía de barrios diferenciados en numerosos municipios. En los últimos 15 años se han creado, con la imprescindible luz verde de las respectivas autonomías, 23 nuevos municipios, aunque la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) precisa que desde 1978 se extinguieron 45.

"No podemos olvidar que en España existe un sentimiento de identidad muy arraigado con respecto al pueblo o ciudad de cada uno", enfatiza en esta línea la FEMP, que preside Pedro Castro, alcalde socialista de Getafe. "Al margen de cuestiones políticas", añaden fuentes de la federación, "habría que considerar las dificultades sociales que pudieran derivarse (de la supresión de municipios) en cada territorio afectado". La FEMP se reivindica como "principal interlocutor" en el espinoso debate. Pero ¿hay debate?

Según el Gobierno, no. El vicepresidente y ministro de Política Territorial, Manuel Chaves, ha declarado que plantear la supresión de municipios -el líder del PP, Mariano Rajoy, había comentado que hay "demasiados"- es "ofender a los ciudadanos y crear problemas". La FEMP, que es todo menos monolítica, dice que tampoco se ha planteado el debate, y que solo lo vería enmarcable "en un proyecto más amplio de replanteamiento institucional del Estado, para el que sería ineludible un gran acuerdo político".

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

"Las condiciones de Grecia son distintas, por la coyuntura económica y por la estructura administrativa de nuestro país, pero además plantearlo sería abrir un melón de consecuencias imprevisibles", señala el secretario de Estado de Cooperación Territorial, Gaspar Zarriás. "Que haya muchos municipios no es un problema en sí", añade, "pero en la actual austeridad vemos convenientes mecanismos que ayuden a racionalizar el gasto para dar servicios de calidad, a través de las mancomunidades, o con un mayor papel para las Diputaciones".

Sin embargo, numerosos expertos en el sector público no ven las cosas igual. "Evidentemente, sobran municipios. Es imposible que municipios con 80 personas o menos puedan prestar servicios de calidad", alerta el profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona Xavier Boltaina. "Otra cosa es que sea fácil fusionarlos", admite Boltaina. "Haría falta una fuerte voluntad política y un consenso político, social y sindical, porque implicaría reorganizar recursos humanos, estructuras políticas, empleos y sentimientos", alerta este profesor, convencido de que solo una fórmula de agrupación de localidades "que respetara la idiosincrasia Local" podría tener éxito.

Pero ni siquiera con tanto resulta fácil la cosa. En Cataluña, hace nueve años, el entonces consejero de Gobernación Josep Antoni Duran Lleida (UDC) encargó a un equipo de expertos dirigidos por Miquel Roca, ex secretario general de Convergència, un informe de base para revisar la organización territorial de Cataluña. El *Informe Roca* propuso como medida "imprescindible", entre otras, la eliminación de 200 municipios con menos de 250 habitantes, respetando su identidad. Fue un terremoto. La Asociación Catalana de Municipios (ACM), dominada por pequeños municipios gobernados por CiU, montó en cólera. El Parlament rechazó el informe. Todos los grupos renunciaron a imponer fusiones.

"Iría bien desempolvar ese informe", comenta ahora Lluís Saura, socio director del departamento de Derecho Público del bufete Roca Junyent. El debate territorial, siguiendo con Cataluña, acaba de vivir otro episodio con la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán, que en teoría da por buenas las **veguerías** siempre que estas respeten la delimitación geográfica de las actuales provincias. Y no es el caso, porque el Estatuto propone siete veguerías y Cataluña tiene cuatro provincias. Las críticas a la superposición de niveles de distintas Administraciones también han llovido desde la CEOE, cuyo presidente, Gerardo Díaz Ferrán, apuntó sobre todo al ámbito Local, donde "muchas entidades no alcanzan el tamaño mínimo necesario para gestionar eficientemente sus recursos públicos".

Alagón del Río, uno de los últimos cuatro municipios creados en España, tiene clara la respuesta a estos planteamientos: "Que todas esas voces bajen a la tierra. Cada caso es un mundo. Y que no se olviden de que lo importante es que el vecino esté atendido", remacha Ana María Soguer, su alcaldesa. Alagón del Río logró emanciparse de Galisteo, cada uno con cerca de mil habitantes pero separados por cinco kilómetros. "Pagábamos nuestros impuestos al municipio matriz, pero este no daba a nuestros vecinos la misma atención que a los suyos, podía incluso estrangular a la población", dice Soguer. Alagón fue primero pedanía, con un alcalde elegido a dedo por el municipio matriz. Luego logró ser entidad Local menor y gozó de mayor autonomía. "Pero no recibíamos los servicios según nuestra contribución", insiste la alcaldesa. Ahora, Alagón defiende su propio pabellón deportivo, y su biblioteca municipal, y su propio juzgado de paz, aunque, concede Soguer, "por supuesto hay que ser exquisito con la eficiencia en el gasto".

Saura, de Roca Junyent, critica que "sin la financiación adecuada muchos municipios no pueden afrontar las múltiples competencias que tienen asignadas, y a menudo asumen más de las que les corresponden", en servicios sociales o educativos, por ejemplo. "Sobre todo los pequeños Ayuntamientos manejan competencias y prestación de servicios que deben plantearse desde una perspectiva supramunicipal, como la planificación urbanística", dice Saura.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Pues bien, un correcto dimensionamiento de plantillas en relación con las actuaciones que han de llevar a cabo las administraciones locales solamente pueden alcanzarse a partir de los estudios organizativos antes señalados. Esto es, han de distribuirse las funciones entre las distintas áreas administrativas, han de señalarse los servicios necesarios para el cumplimiento de las distintas funciones, y por último han de

---

La FEMP aduce que para eso están **las mancomunidades y también la asistencia a los pequeños municipios que ejercen las Diputaciones** (aunque el ministro de Fomento, José Blanco, se ha interrogado sobre el sentido de mantenerlas).

Las mancomunidades, en efecto, existen, "y permiten que se compartan servicios que los municipios difícilmente podrían tener por separados", concede el profesor de IESE José Ramón Pin, "pero suelen atender servicios muy específicos, las basuras, la policía". Pin piensa en "la lógica de abordar fusiones por eficiencia económica, o concentrar competencias de verdad en auténticas confederaciones de municipios, que conllevaran menos funcionarios y racionalizar el gasto.

La Comunidad Valenciana asegura haber dado un paso en esa dirección, aunque está por ver si se concreta. **La nueva ley valenciana de Régimen Local propone crear "un régimen de gestión compartida de personal, servicios y otros recursos para ahorrar y dar mejor atención a los municipios"**, explican fuentes de la consejería de Seguridad y Ciudadanía.

La ley autonómica contempla incluso la supresión de un municipio, siempre voluntaria, si se incorporan uno o más municipios a otros limítrofes, o si se da una fusión, o por despoblación, aunque Valencia se escuda en que la ley Reguladora de las Bases de Régimen Local ya confiere al Estado la potestad de "establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales". O por despoblación. El consejero valenciano de Seguridad y Ciudadanía, Rafael Blasco, armó una pequeña revolución al apostar por la "fusión o supresión" de Ayuntamientos, los de menos de 500 habitantes. Aunque luego modeló su discurso, también consideró "absolutamente injustificable que dos Ayuntamientos solo separados por una calle tengan su propio servicio de recogida de basura, agua o policía".

Comparten calle pero no servicios de basura, por ejemplo, Alcobendas y San Sebastián de los Reyes, cuyas espaldas cargan con una larga historia de rivalidades y agravios comparativos desde que, en 1492, los Reyes Católicos accedieran a conceder la independencia a San Sebastián, cuyos colonos pedían justicia ante la tiranía del Conde Puño en rostro, señor de Alcobendas. En 1984, el intento de mancomunar servicios por ambas localidades, interpretado como intento de fusión, derivó en cristales rotos de un coche de policía y en un intento de agresión a los dos alcaldes de la época.

"Eso es el pasado. Pero sí es cierto que tenemos dos culturas diferentes y no tiene mucho sentido hablar de unificación. San Sebastián de los Reyes tiene aún un 70% de desarrollo por hacer, mientras que a Alcobendas le quedará un 15%", comenta Manuel Ángel Fernández Mateo, alcalde de *Sanse*. Ignacio García Vinuesa, su homólogo de Alcobendas, tampoco ve "las ventajas de unir municipios, salvo que se planteen expedientes de regulación". "Suprimir Ayuntamientos no garantiza menos gastos y los servicios que dan requieren proximidad". García Vinuesa reitera que el problema real es la necesidad de abordar una nueva financiación para las asfixiadas arcas locales.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

fijarse las tareas. Como ya hemos dicho, para ello hemos de partir de determinados principios organizativos como son el de homogeneización de tareas y saturación de jornada. Es precisamente la combinación de estos principios básicos organizativos la que permite un correcto dimensionamiento de plantilla. Sólo cuando la tarea o conjunto de tareas más o menos homogéneas de un puesto de trabajo colmen la totalidad de la jornada asignada al empleado público estaremos ante un correcto dimensionamiento de plantilla.

Es muy habitual en la Administración Local la reivindicación de los empleados públicos en el sentido de encontrarse sobrecargados de trabajo. En determinadas ocasiones, indudablemente, esta reclamación será correcta, pero en muchas otras el responsable de la gestión de los recursos humanos tiene auténticos problemas para poder determinar de manera objetiva si dicha reivindicación debe estimarse o no, toda vez que no existe una cultura de evaluación del desempeño de los empleados públicos. Ciertamente es que para poder realizar esta evaluación se han de conocer las cargas reales de trabajo<sup>106</sup> y para conocer esas cargas es imprescindible tener identificadas las tareas a realizar por el empleado público.

La articulación por Áreas o Servicios de las Corporaciones Locales de tamaño medio o grande provoca generalmente tensiones entre la dirección de las distintas unidades organizativas (áreas o servicios) y la de gestión de recursos humanos. Ello es principalmente consecuencia de la falta de formación directiva. Los responsables de las distintas áreas se preocupan generalmente de alcanzar el mayor grado posible de eficacia en la prestación de los servicios que tienen encomendados. Sin embargo, en muchas ocasiones pretenden alcanzar ese grado de eficacia a “cualquier precio”. Esto es, el principio de eficiencia queda absolutamente postergado.

---

"Tal vez algunos servicios deberían mancomunarse de forma obligatoria, ampliar el poder de las mancomunidades, aunque ello, claro, supone perder soberanía", admite el alcalde de San Sebastián de los Reyes.

<sup>106</sup> VILLANUEVA PUERTOLLANO, Ricardo y otros, ANALISIS TÉCNICO JURÍDICO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, Ayuntamiento de Orihuela, Alicante, 2002.

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Esto, unido a la “vocación” de paz laboral que suele caracterizar a estas direcciones de área, que no desean enfrentamiento alguno con sus empleados (esa se supone es tarea exclusiva del área de recursos humanos), suele llevar a planteamientos en los que se defiende de una forma sistemática los incrementos de personal en los distintos servicios sin otra justificación que la presión que realizan los trabajadores de la misma sobre su director y éste sobre el área de recursos humanos.

La solución pasa necesariamente por la adecuada definición de la función directiva y la correcta formación de este personal. Esta última cuestión nos lleva a enlazar con el siguiente apartado relativo a las utilidades del puesto de trabajo como elemento Organizativo.

### 5.- Determinación de Planes de Formación:

La creación de puestos de trabajo ha de contener un apartado relativo a la formación específica necesaria para su correcto desarrollo. Esta identificación de necesidades formativas es útil tanto para los procesos de provisión de puestos de trabajo como para determinar las necesidades formativas del personal que los ocupa, ya sea por modificaciones en los sistemas de trabajo como por detección de carencias o falta de calidad en los trabajos realizados.

Hoy en día la formación continua se ha convertido en una pieza básica de la gestión de los recursos humanos.

Los planes anuales de formación continua son elaborados y ejecutados en colaboración con las organizaciones sindicales y su correcta utilización aporta importantes mejoras en el funcionamiento de los servicios municipales.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Desafortunadamente no siempre son todo lo eficaces que deberían y a ello contribuyen varias causas: poca rigurosidad en la formación de los planes, intereses partidistas de los Sindicatos, falta de sensibilización de los responsables políticos, solicitud sólo a efectos de obtener mayor puntuación para concursos de traslados...

No abundaremos más en este apartado por ser un tema con características muy específicas, que necesitaría un estudio propio.

### 6.- Determinación de factores objetivos para la fijación de la estructura retributiva:

En este apartado nos encaminamos hacia el “puesto de trabajo” como elemento retributivo.

No es posible fijar, desde el punto de vista legal, las retribuciones de un empleado público sin la previa creación y valoración del puesto de trabajo que desempeña. Nada más lejos de la realidad en la administración Local española, donde centenares de empleados desempeñan labores no adscritas a ningún puesto de trabajo sencillamente porque la Corporación no ha aprobado una Relación de Puestos de Trabajo.

En apartados sucesivos veremos esa vertiente retributiva del puesto de trabajo conforme a la legislación vigente (aún está por desarrollarse en Estatuto Básico del Empleado Público en este apartado) así como los factores objetivos a tener en cuenta para determinar las retribuciones, esto es, los factores para la valoración de los puestos de trabajo, cuyas técnicas analizaremos en su momento correspondiente.

### **El organigrama a partir del "Puesto de Trabajo":**

Como ya hemos señalado anteriormente, identificadas las "funciones" y diseñados

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

los "puestos de trabajo" las relaciones entre ellos se plasmarán gráficamente a través de la "estructura" u "organigrama", que entre otras cosas nos dirá:

"Quién depende de quién".

"Quién es responsable de qué".

"Cómo nos hemos de relacionar formalmente unos con otros". Etc.

Establecida y formalizada tal "estructura" ya estamos en disposición de poder "describir" un Puesto de Trabajo con toda la información necesaria para su adecuada eficacia en la estructura organizativa y para su valoración económica (aspecto retributivo del puesto de trabajo).

Esto es, antes de proceder a la descripción de los puestos de trabajo respecto de los cuales efectuaremos los análisis y valoraciones correspondientes, es necesario tener previamente definida la estructura organizativa formal dentro de la cual se desarrollan dichos puestos de trabajo.

Ello es importante, no sólo para tener un mejor conocimiento de las relaciones que se darán entre dichos puestos de trabajo, sino por la garantía de formalidad en el proceso de conformación de las descripciones por cada responsable jerárquico.

También es útil, porque ello permite detectar fallos organizativos y efectuar sus correcciones antes de pasar a las descripciones y valoraciones que conformarán la Relación de Puestos de Trabajo definitiva.

Por último, tiene la utilidad práctica de indicar clara y visualmente a cada empleado público cual es su ubicación concreta en cuanto a superiores jerárquicos y personal a su cargo.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

La confección de los organigramas no tiene ninguna dificultad técnica, lo único que sí exige la elaboración de los organigramas, es que los responsables políticos y técnicos tengan claro su planteamiento concreto de organización municipal.

Para centrar técnica y jurídicamente este apartado, resulta de interés el artículo titulado: El organigrama en la planificación estratégica de las Corporaciones Locales, de José María Vivancos Delgado, de Julio 2009, publicado en Noticias Jurídicas.<sup>107</sup>

Señala este autor que hablar de organigramas, planificación estratégica y Ayuntamientos, es hablar de personas, calidad, servicio, en definitiva gobierno y gestión, y siempre manteniendo el guión constitucional de su art. 103.1 por el que 'la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.'

En las Administraciones locales hay que tener en cuenta que cada Departamento o Área (unidad de organización) presenta un enfoque diferenciado en la manera de conducir su propia organización; de ahí que la estrategia que se marque va a permitir, a las diversas áreas, estructurar cómo van a operar en el futuro, cómo se van a enfrentar a los retos del entorno y cómo van a gestionar sus recursos (humanos y materiales) y procesos.

Es en esa planificación estratégica donde, continua diciendo el autor del artículo, viene a ayudar el establecimiento del organigrama, como representación gráfica de un modelo de gestión/organización.

En cuanto a la definición de un organigrama en una Administración Pública, podemos decir, siguiendo a VIVANCOS, que es dibujar un esquema de su organización. Básicamente es eso: un dibujo.

---

<sup>107</sup> <http://noticias.juridicas.com>

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Los autores que se han dedicado al estudio de las organizaciones han dado sus propias definiciones, de las que pueden destacarse las siguientes:

MAHILLO SANTOS indica que el organigrama “es la representación gráfica simple de una organización existente o ideal”.

Igual opinión utiliza BLANCO DE TELLA cuando señala que “los organigramas son representaciones gráficas de la estructura de las organizaciones. Su finalidad, según los casos, puede ser informativa o analítica. En efecto, los organigramas sirven, en primer lugar, como medio capaz de proporcionar información de base sobre la estructura de la organización. Poseen, desde este punto de vista, la rapidez y eficacia informativa propia de las representaciones gráficas en general”.

En esta misma idea PÉREZ LUQUE, autor al que hemos tenido ocasión de mencionar en otros apartados de este estudio opina que un organigrama es “la expresión gráfica de una estructura.”

**Para la mayoría de la doctrina un organigrama es la representación gráfica de la estructura orgánica de una institución o de una de sus áreas y debe reflejar en forma esquemática la descripción de las unidades que la integran, su respectiva relación, niveles jerárquicos y canales formales de comunicación.**

Señala VIVANCOS, entrando en la delimitación de esta definición, que la estructura es la suma total de las formas en las que una organización divide su trabajo en diversas tareas coordinándolas posteriormente, y es organizativa porque es la descripción formal de una organización (Administración o empresa). La estructura organizativa establece la distribución de los puestos de trabajo de una organización y permite definir la forma en la que se reparten las responsabilidades, las jerarquías, las relaciones, etc., por lo

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

cual tiene una trascendencia fundamental para la consecución eficaz de los objetivos de la organización. En definitiva, es el medio del que se sirve una organización cualquiera para conseguir sus objetivos con eficacia, entendiendo la organización, para ello, como un conjunto de personas que interactúan entre sí según un proceso estructurado para alcanzar determinados objetivos.

Vemos como básicamente coincide con las definiciones realizadas por RODRIGUEZ VIÑALS, si bien este autor habla de estructura, funciones, servicios y tareas.

El punto clave en la estructura de una organización, y en la que el organigrama nos va a ayudar primordialmente, es en el diseño, de manera que sea clara y visible para todos los que deban realizar una tarea y poder conocer así al responsable de los distintos resultados.

Por todo ello podemos definir con VIVANCOS un organigrama de la Administración Pública como **la representación gráfica de un modelo abstracto y sistemático (carente de valor jurídico) que muestra determinados aspectos de la estructura organizativa de una Administración, como son los diferentes niveles organizativos, funciones, relaciones jerárquicas y competencias y responsabilidades de los integrantes de la misma.**

En relación con la carencia de valor jurídico deberemos hacer alguna matización, a cuyos efectos nos será de gran utilidad la Sentencia de 22 de noviembre de 2006 del Tribunal Supremo, Sala III de lo Contencioso-Administrativo, de la que fue Ponente: NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN y que reproduciremos por su interés en el momento correspondiente.

En cuanto a la habilitación competencial para la realización de los organigramas

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

por parte de las distintas Corporaciones Locales nos hemos de referir al Artículo 4 (Artículo modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre) de la Ley de Bases de Régimen Local, que señala en su apartado primero:

En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización...

En este sentido, parece imposible concebir un régimen de autonomía que merezca tal calificativo sin reconocer a la comunidad o comunidades implicadas la posibilidad de montar las bases de su administración. La autoorganización se presenta como un aspecto consustancial a la autonomía, constituyendo no sólo un *prius*, sino a la vez un atributo lógico del propio concepto de autonomía, como muy bien señala VIVANCOS, que continúa afirmando que esta autoorganización constituye la expresión más genuina, el núcleo mismo de la autonomía Local, como resulta de lo dispuesto en los artículos 20<sup>108</sup> y 32<sup>109</sup> y de las reservas y salvedades que, en su favor, efectúan los artículos 7-3 *in fine*<sup>110</sup> y

---

<sup>108</sup> **Artículo 20. (Artículo modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre).**

1. La organización municipal responde a las siguientes reglas:

a) El Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno existen en todos los Ayuntamientos.

b) La Junta de Gobierno Local existe en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su Reglamento Orgánico o así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento.

c) En los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos en que así lo disponga su Reglamento Orgánico o lo acuerde el Pleno, existirán, si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa, órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno. Todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos en proporción al número de Concejales que tengan en el Pleno.

d) La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones existe en los municipios señalados en el título X, y en aquellos otros en que el Pleno así lo acuerde, por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, o así lo disponga su Reglamento Orgánico.

e) La Comisión Especial de Cuentas existe en todos los municipios, de acuerdo con la estructura prevista en el artículo 116.

2. Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre el Régimen Local podrán establecer una organización municipal complementaria a la prevista en el número anterior.

3. Los propios municipios, en los Reglamentos Orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios, de conformidad con lo previsto en este artículo y en las Leyes de las Comunidades Autónomas a las que se refiere el número anterior.

<sup>109</sup> **Artículo 32. (Artículo modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre).**

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

62.2<sup>111</sup> de la LBRL.

Por tanto, concluye que es en base a ello el que las Corporaciones Locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas a fin de permitir una gestión eficaz.

Por su parte, también el Estatuto Básico del empleado público contiene referencias de interés. En este sentido, la propia Exposición de motivos de la Ley 7/2007, indica que: "La organización burocrática tradicional, creada esencialmente para el ejercicio de potestades públicas en aplicación de las leyes y reglamentos, se ha fragmentado en una pluralidad de entidades y organismos de muy diverso tipo, dedicadas unas a la prestación de servicios directos a la ciudadanía y otras al ejercicio de renovadas funciones de regulación y control. Esta diversidad de organizaciones ha contribuido igualmente a la heterogeneidad actual de los regímenes de empleo público. La correcta ordenación de este último requiere soluciones en parte diferentes en unos y otros sectores y, por eso, la legislación general básica no puede constituir un obstáculo ni un factor de rigidez. Antes al contrario, ha de facilitar e impulsar las reformas que

---

La organización provincial responde a las siguientes reglas:

1. El Presidente, los Vicepresidentes, la Junta de Gobierno y el Pleno existen en todas las Diputaciones.
  2. Asimismo, existirán en todas las Diputaciones órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Presidente, la Junta de Gobierno y los Diputados que ostenten delegaciones, siempre que la respectiva legislación autonómica no prevea una forma organizativa distinta en este ámbito y sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno.
- Todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de Diputados pertenecientes a los mismos, en proporción al número de Diputados que tengan en el Pleno.
3. El resto de los órganos complementarios de los anteriores se establece y regula por las propias Diputaciones. No obstante las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local podrán establecer una organización provincial complementaria de la prevista en este texto legal.

<sup>110</sup> **Artículo 7.**

3. Las competencias atribuidas se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de **respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad Local.**

<sup>111</sup> **Artículo 62.**

En aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las Leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final.

---



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

sean necesarias para la modernización administrativa en todos los ámbitos".

Por su parte, el artículo 72 de dicho EBEP establece que: "En el marco de sus competencias de autoorganización, las Administraciones Públicas estructuran sus recursos humanos de acuerdo con las normas que regulan la selección, la promoción profesional, la movilidad y **la distribución de funciones** y conforme a lo previsto en este Capítulo".

VIVANCOS ha realizado un interesante estudio de las referencias jurisprudenciales a esta figura organizativa.

Dichas referencias lo son a sentencias tanto del orden jurisdiccional como del contencioso-administrativo. Esto es lógico, por cuanto que los organigramas han aparecido en la organización de los recursos humanos en el sector privado con antelación al público, y aquel sector se encuentra sometido a la jurisdicción social.

Aquí haremos referencia sólo a alguno de los pronunciamientos más interesante del orden contencioso-administrativo, sin perjuicio de recoger toda la jurisprudencia analizada, a efectos de facilitar la profundización en el estudio del tema.<sup>112</sup>

---

**En ningún caso estas técnicas podrán afectar a la potestad de autoorganización de los servicios que corresponde a la Entidad Local.**

- <sup>112</sup>
- STS 15.12.78 Sala de la Social
  - STC 18/1987 16.02.1987
  - STC 923/1987 15.07.1987
  - STC 131/1989, de 17.07.1989
  - STS 09.01.07 Sala de lo Social
  - STSJ Gal. 26.01.2000, Rec. 5344/1999
  - STSJ Andal. 27.10.00, Rec. 1243/2000
  - STSJ Murcia 16.01.2001, Rec. 1103/2000
  - STSJ Galic. de 25.04.2001, Rec. 276/1998
  - STS Sala de lo Contec.-Advo., 22.11.2006
  - STC 214/2001 de 29.10.2001
  - STC 182/2005 de 04.07.2005
  - STSJ Extrem. 30.07.2002, Rec. 362/2002
  - STC 14/2002 de 28.01.2002
  - STC 171/2004 de 18.10.2004
  - STSJ Galic. 30.01.2002, Rec. 795/1999
  - STSJ Cantab. 19.07.2002, Rec. 97/2002
  - STSJ Cast.-León 09.03.2004, Rec. 257/2004
-

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Destacaremos tres pronunciamientos del Tribunal Supremo, que reproducimos íntegramente a fin de facilitar el mejor encuadre de la materia:

En primer lugar:

**Sentencia de 22 de noviembre de 2006 del Tribunal Supremo, Sala III de lo Contencioso-Administrativo**, siendo Ponente: NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN:

En la Villa de Madrid, a veintidós de Noviembre de dos mil seis.

Visto por la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los señores arriba anotados, el recurso contencioso-administrativo que con el núm. 69/2003 ante la misma pende de resolución, interpuesto por la Asociación Judicial "JUECES PARA LA DEMOCRACIA", representada por el Procurador don Juan Antonio Velo Santamaría, contra los Acuerdos del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 24 de julio de 2002 y 15 de enero de 2003.

Habiendo sido parte recurrida el CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL -CGPJ-, representado y defendido por el Abogado del Estado.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Por la representación de "JUECES PARA LA DEMOCRACIA" se interpuso recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos del CGPJ que antes se han mencionado, el cual fue admitido por la Sala, motivando la reclamación del expediente administrativo que, una vez recibido, se entregó a la recurrente para que formalizase la demanda dentro del correspondiente plazo, lo que verificó con el oportuno escrito en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala:

"(...) que se tenga (...) por formalizada demanda contra el **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL de 24 de julio de 2002, por el que se aprobó el organigrama de la Escuela Judicial** y, tras los trámites legales oportunos, declare la nulidad del mismo(...)".

---

STS, S. de lo Social, 17.01.2007

STS Sala de lo Contec.-Advo., 28.06.1988

STS Sala de lo Social, 27.05.2002

STS Sala de lo Contec.-Advo., 16.11.2001

STSJ P.Vasco, 10.12.1996, Rec. 3735/1995

STS Sala de lo Contec.-Advo., 13.03.2006

STSJ Catal. 12.02.2002, Rec. 6032/2001

STC 181/2006 de 19.06.2006

STS Sala de lo Contec.-Advo., 15.01.1992

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

SEGUNDO.- El CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL se opuso a la demanda mediante escrito en el que, después de alegar y razonar cuanto estimó conveniente, terminó pidiendo a la Sala que se desestimara el recurso contencioso administrativo.

TERCERO.- Por Auto de 3 de noviembre de 2003 se acordó:

"Tener por reproducidos los documentos que se contienen en el expediente administrativo, sin que haya lugar a acordar la apertura de periodos para la proposición y práctica de prueba.

Una vez transcurrido el plazo de tres días a que alude el artículo 62.2 de la Ley de la Jurisdicción, dése cuenta al Ponente para proponer lo que corresponda en orden a la celebración de vista, presentación de conclusiones o procedencia de declarar conclusas las actuaciones".

CUARTO.- Por Auto de 15 de diciembre de 2003 se acordó inadmitir los documentos que se acompañaban al escrito presentado el 30 de octubre inmediato anterior por el Abogado el Estado y se declararon conclusas las actuaciones; y, planteado recurso de suplica por el Abogado del Estado, fue desestimado por un nuevo Auto de 16 de febrero de 2004.

QUINTO.- Conclusas las actuaciones, para votación y fallo se señaló la audiencia del día 18 de octubre de 2006 , en cuyo acto tuvo lugar su celebración.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Nicolás Maurandi Guillén, Magistrado de Sala

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

PRIMERO.- El Acuerdo de 24 de julio de 2002 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial decidió lo siguiente:

"Aprobar el Organigrama de la Escuela Judicial que se contiene en el voto particular emitido por los Vocales D. Jesús María y D. Juan Manuel al acuerdo de la Comisión de Escuela Judicial de 27 de mayo de 2002, de tal modo que, además del Director de la Escuela, se estructura dicho organigrama con: el Director de Selección y Formación Inicial, una Jefatura de Sección del Área de Primera Instancia, una Jefatura de Sección del Área de Instrucción, y una Jefatura de Sección de Relaciones Externas e Institucionales; se procede a la creación de una nueva plaza, de Jefe de Área, en la Sección de Relaciones Externas e Institucionales; igualmente se procede a la reasignación de dos plazas de profesores ordinarios de Jueces en Prácticas dedicadas a la fase de Adjuntos, con dedicación exclusiva.

Al presente acuerdo formulan Voto particular los Vocales D. Oscar, al que se adhieren los Vocales D. Ricardo D. Salvador , D. Valentín , D<sup>a</sup> Araceli , D<sup>a</sup> Carolina , D. Carlos Alberto , D. Luis Manuel , D. Luis Enrique y D. Jesús Ángel .".

La Asociación Judicial "JUECES PARA LA DEMOCRACIA" planteó recurso de reposición contra la decisión anterior, que fue desestimado por el posterior Acuerdo de 15 de enero de 2003 del Pleno del CGPJ. Este último Acuerdo contó también con el Voto Particular Discrepante de los mismos Vocales que habían disentido del primer Acuerdo.

El presente recurso contencioso administrativo, interpuesto igualmente por "JUECES PARA LA

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

DEMOCRACIA", se dirige contra los Acuerdos que acaban de mencionarse.

La demanda postula la nulidad del organigrama aprobado por esos Acuerdos aquí impugnados y esgrime en apoyo de esa pretensión cuatro motivos de impugnación: los dos primeros aducen la nulidad de pleno derecho de la actuación recurrida al amparo de lo establecido en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ/PAC), por las razones que más adelante se expondrán; el tercero denuncia la vulneración del principio de racionalidad; y el cuarto defiende la anulabilidad por desviación de poder.

SEGUNDO.- La nulidad de pleno derecho pretendida por esos dos primeros motivos de impugnación se ampara, como se ha dicho, en lo establecido en el artículo 62.1.e) de la LRJ /PAC.

El punto de partida utilizado para ello es doble. Se dice, en primer lugar, que la actuación del CGPJ aquí cuestionada tiene carácter reglamentario, y esto tanto porque establece una determinada organización de la Escuela Judicial como porque así resulta de su literalidad en lo declarado sobre que lo aprobado es un nuevo "organigrama". En segundo lugar, se viene a afirmar que dicha actuación impugnada ha producido como resultado una modificación del Reglamento del CGPJ número 2/1995, de 7 de junio, de la Escuela Judicial.

Con base en esos alegatos se sostiene que esa actuación del CGPJ ha prescindido total y absolutamente no sólo de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, sino también del procedimiento legalmente establecido.

Para lo primero se invocan los artículos 107.9 y 110.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), en lo que establecen sobre que los reglamentos del CGPJ deben ser aprobados por mayoría de los tres quintos de sus miembros autorizados por su Presidente, y se señala que el acuerdo aquí combatido fue aprobado con el voto favorable de diez vocales y el del Presidente y el voto en contra de los restantes diez miembros del Consejo que redactaron un voto discrepante.

Para lo segundo se cita el artículo 110.3 de la LOPJ, y se afirma que se ha prescindido del trámite que dicha norma dispone consistente en someter los proyectos de Reglamento de desarrollo a informe de las Asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados.

TERCERO.- La contestación a la demanda opone a esos dos primeros motivos de impugnación que las cuestiones planteadas en ellos recibieron una adecuada respuesta en el Acuerdo Plenario de 15 de enero de 2003 y que la demanda no ha realizado contradicción a dicha respuesta, y señala que debe insistirse en lo que fue argumentado en tal Acuerdo.

La contradicción, pese a lo que se dice, sí se realiza, porque la demanda, como antes se puso de manifiesto, claramente preconiza la nulidad con base en el tantas veces citado artículo 62.1.e) de la LRJ /PAC y argumenta para ello el carácter reglamentario de la aprobación litigiosa y la modificación con ella del Reglamento 2/1995 de la Escuela Judicial.

Además de lo anterior, dicha demanda, cuando desarrolla la impugnación referida al principio de

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

racionalidad, primero afirma que se ha establecido una estructura irracional que no puede hallar cobertura en el margen de discrecionalidad que corresponde al Consejo General del Poder Judicial, y más adelante dice expresamente que el acuerdo impugnado crea dos jefaturas de sección. Con lo cual deja claro su denuncia de que se ha producido una nueva estructura organizativa y que no presta su asentimiento a la explicación ofrecida en el Acuerdo para rebatir esa innovación.

Por tanto, lo primero que debe hacer esta Sala es analizar si dicha argumentación de la parte actora resulta justificada o si, frente a ella, debe hacerse prevalecer lo que razonó el Acuerdo de 15 de enero de 2003.

CUARTO.- Ese análisis debe comenzarse poniendo de manifiesto que el mencionado Reglamento del CGPJ número 2/1995, además de definir en su primer artículo a la Escuela Judicial como un servicio técnico del Consejo para desarrollar y ejecutar las competencias de éste en materia de selección y formación de Jueces y Magistrados, en otros preceptos establece su estructura organizativa.

Esa estructura organizativa de la Escuela Judicial consiste en lo siguiente. Hay un primer plano de organización que separa tres diferenciadas clases genéricas de órganos: los órganos rectores, los servicios de dicha Escuela Judicial y el profesorado (así resulta de los títulos II, III y IV, dedicados respectivamente a regular esas tres distintas clases de órganos); y, luego, en un segundo plano de diversificación, se subdistinguen también órganos internos diferenciados dentro de cada una de las clases genéricas de órganos rectores (artículo 3) y servicios (artículo 13).

En esa clase genérica de servicios se separa y distingue: el Servicio de Selección y Formación Inicial, el Servicio de Formación Continuada y el Servicio de Documentación y Publicaciones.

A su vez, dentro del Servicio de Selección y Formación Inicial, se diferencia entre: a) la Dirección de Selección y Formación Inicial, cuyo Director dispone que será un Letrado de los órganos técnicos del Consejo (artículos 15 y 16); b) estas dos secciones: la Sección de Selección y la Sección de Formación Inicial (artículo 18); y c) la Comisión Pedagógica (artículo 21).

Para esas secciones se dispone globalmente que sus Jefes serán Letrados (artículo 19); luego se regula de manera separada cada uno de ellos, llamándolos singularmente Jefe de la Sección (...) y asignando a cada uno de ellos unas funciones específicas (artículo 20).

Y, por último, se establece la composición de la Comisión Pedagógica; se determina quienes son los miembros que la integran, diciendo que uno de ellos es el Jefe de la Sección de Formación Inicial; y también se asigna a dicha Comisión una específica función de informe sobre determinadas materias (artículo 21).

Tras lo anterior, deben hacerse también unas consideraciones generales sobre lo que debe entenderse por estructura organizativa de cualquier órgano público.

Y, en esta línea, debe subrayarse que disponer la estructura de un conjunto global equivale a lo siguiente: (1) la enumeración de las unidades funcionales internas que lo componen; (2) la definición de los cometidos o atribuciones que cada una de esas unidades tiene asignadas; y (3) la indicación de si la titularidad de esas mismas unidades, en lo que se refiere al ejercicio de sus específicas competencias, corresponde

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

individualmente a una sola persona o a varias personas para que aquel ejercicio se realice de manera colegiada.

Todas estas precisiones que acaban de hacerse conducen, por lo que más adelante se explica, a que sea de compartir que se ha producido la modificación reglamentaria alegada por la parte recurrente para dar sustento a la nulidad que defiende con apoyo en lo establecido en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992.

QUINTO.- La confrontación del organigrama aprobado en el Acuerdo de 24 de julio de 2002 del Pleno del CGPJ con la estructura organizativa definida para la Escuela Judicial en el Reglamento 2/1995, de 7 de junio, permite advertir una clara modificación de algunos de los elementos de esta última estructura.

Esta modificación consiste en establecer unas unidades funcionales distintas de las originarias y en establecer, por lo que se refiere a determinadas funciones, que el ejercicio de todas ellas deje de estar atribuido a un órgano unipersonal y sea distribuido entre varias personas.

Así resulta de dicha confrontación y de la explicación que sobre el nuevo organigrama ofrece el Acuerdo de 15 de enero de 2002, ya que:

A) Dentro del Servicio de Selección y Formación Inicial, lo que era la Sección de Formación Inicial, cuya titularidad estaba atribuida a un sólo Jefe (como resultaba de lo establecido en los artículos 20.2 y 21.1, que hablan de Jefe y no de Jefatura), es sustituido por tres Jefaturas de Sección, correspondientes al Área de Primera Instancia, al Área de Instrucción y a la Sección de Relaciones Externas e Institucionales.

B) Las funciones atribuidas en el artículo 20.2 del Reglamento 2/1995 a una sola persona, para su ejercicio individual, pasan, si se tiene en cuenta la explicación del Acuerdo de 15 de enero de 2003, pasan (se repite) a ser atribuidas a tres personas.

C) A consecuencia de lo anterior, se altera también el número de componentes de la Comisión Pedagógica prevista en el artículo 21 del Reglamento y, con ello, la significación que el voto de cada uno de esos iniciales componentes tenía en orden a las decisiones que corresponden a dicha Comisión.

D) No resulta convincente la explicación que ofrece el Acuerdo de 15 de enero de 2003 para descartar que el de 24 de julio de 2002 hubiera introducido un cambio organizativo en relación a lo que existía con anterioridad a esta última fecha.

Se dice que en virtud de Acuerdos anteriores, no impugnados, ya se había distribuido entre varios Letrados la Jefatura de Sección de Formación Inicial, conforme a lo permitido en el artículo 13.2 del Reglamento 2/1995; y, después de afirmar que tras esos anteriores Acuerdos se añadieron dos Jefes de Sección al inicialmente existente, se explica el alcance del nuevo organigrama con estas palabras: "de tal forma que la Escuela Judicial desde el día 24 de abril de 2002 ha venido disponiendo de tres Jefes de Sección, siendo así que lo que se ha hecho con el organigrama aprobado es proceder a la distribución de funciones entre esas tres personas sin alterar el marco normativo existente, previsto en el artículo 20.2 del Reglamento 2/95 (...)".

Estas palabras vienen a reconocer el cambio organizativo: un órgano individual, el Jefe de la Sección

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

de Formación Inicial, pasa a ser sustituido por tres nuevos Jefes de Sección, y lo que antes eran funciones de un sólo órgano se distribuyen entre esos tres nuevos Jefes de Sección. Y no puede aceptarse que el cambio organizativo se hubiera producido con anterioridad porque si, como se dice, la nueva distribución de funciones la hace el Acuerdo de 24 de julio de 2002, esa anterior asignación de Letrados a la Sección de Formación Inicial debe entenderse que no se hizo atribuyéndoles el ejercicio autónomo de los cometidos funcionales correspondientes al órgano individual que era el Jefe de la Sección de Formación Inicial, sino para ofrecer a éste un simple apoyo técnico sin despojarle del ejercicio individual de ninguna de sus funciones.

SEXTO.- Se ha producido, pues, con ese cambio organizativo, una modificación de lo establecido en el Reglamento 2/1995, de 7 de junio, de la Escuela Judicial, sin observar el procedimiento exigido para ello por la LOPJ, por lo que, en razón a ese resultado, debe compartirse esa alegación principal de la parte actora de que la actuación del CGPJ aquí litigiosa tiene un carácter reglamentario.

Ahora bien, ese cambio debe admitirse en cuanto a lo decidido sobre las Jefaturas de Sección pero no en cuanto a lo decidido sobre la reasignación de las dos plazas de profesores. Respecto de éstos, por lo que luego se razonará, no se advierte la atribución de unos cometidos que puedan ser considerados contrarios a los que les asigna el artículo 36 del Reglamento 2/1995.

Por lo cual, la nulidad solicitada con base en el artículo 62.1.e) debe quedar limitada a esas Jefaturas de Sección.

SÉPTIMO.- Lo anterior hace que los motivos de impugnación fundados en la vulneración del principio de racionalidad y la desviación de poder solamente sea ya necesario estudiarlos en relación a esa otra decisión que también adoptó el impugnado Acuerdo de 24 de julio de 2002: "la reasignación de dos plazas de profesores ordinarios de Jueces en Prácticas dedicadas a la fase de Adjuntos, con dedicación exclusiva".

La crítica que la demanda hace a esta reasignación es que es irracional y contraria al artículo 36 del Reglamento de la Escuela Judicial, porque confunde funciones docentes y funciones de gestión al adscribir a profesores ordinarios a tareas técnicas de gestión.

Lo que opone al anterior reproche el Acuerdo del Pleno del CGPJ de 15 de enero de 2003 es que el hecho de que estos Profesores desarrollen su cometido con Jueces Adjuntos, que se encuentran fuera de la Escuela Judicial, no permite afirmar que realicen funciones de gestión y no lleven a cabo una actividad docente.

Y la explicación que ofrece para ese hecho es la siguiente: que la fase de Jueces Adjuntos, regulada en el Reglamento 2/2000, comporta una actividad de evaluación que se lleva a cabo mediante la remisión al Director de la Escuela Judicial de los informes que según el anterior Reglamento han de ser emitidos durante este periodo de formación; que la realidad actual de la Escuela Judicial es un elevado número de Jueces en fase de adjuntos y en fase de prácticas (el Acuerdo incluye la cifra de 533); y que esta situación es la que ha

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

hecho necesario el nombramiento de dos profesores ordinarios, dado el importante volumen de trabajo existente en dicha fase.

Esa explicación debe considerarse convincente e impide por ello acoger la impugnación planteada en lo que se refiere a esta reasignación.

La necesidad de dedicar a esos Profesores al cometido de colaborar en la evaluación, señalada en el Acuerdo del Pleno de 15 de enero de 2003, resulta razonable y verosímil, y tampoco el inicial Acuerdo de 24 de julio de 2002 ofrece una base para apreciar que vayan a ser otras las tareas de esos dos profesores.

Y aceptado que van a realizar esas tareas de evaluación, éstas no exceden del ámbito de funciones que para los Profesores define el artículo 36 del Reglamento 2/1995, de 7 de Junio de la Escuela Judicial.

OCTAVO.- Procede la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo en los términos que resultan de todo lo anteriormente razonado, y no son de apreciar circunstancias para hacer un especial pronunciamiento sobre costas.

## **FALLAMOS**

1.- Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de la Asociación Judicial "JUECES PARA LA DEMOCRACIA" contra los Acuerdos de 24 de julio de 2002 y 15 de enero de 2003 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, que se anulan, por no ser conformes a Derecho, únicamente en lo que deciden sobre la estructuración del organigrama de la Escuela Judicial con la Jefatura de Sección del Área de Primera Instancia, la Jefatura de Sección del Área de Instrucción y la Jefatura de Sección de Relaciones Externas e Institucionales.

2.- No hacer especial pronunciamiento sobre costas.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal, el mismo día de su fecha, lo que certifico.

En segundo lugar :

**Sentencia de 16 de noviembre de 2001 del Tribunal Supremo Sala III de lo Contencioso-Administrativo**, siendo Ponente: ENRIQUE CANCER LALANNE:

En la Villa de Madrid, a dieciséis de Noviembre de dos mil uno.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los señores arriba anotados, el recurso de casación que con el nº 7185 de 1997 ante la misma pende de resolución, interpuesto por la representación procesal de la organización sindical UGT-FSP, contra sentencia de fecha 4 de Julio de 1997, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares sobre



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

plantilla orgánica del Ayuntamiento. Habiendo sido parte recurrida el Ayuntamiento de Palma de Mallorca, representado y defendido por el Procurador D. Alejandro González Salinas, asistido de Letrado.

## **Antecedentes de Hecho**

**PRIMERO.-** La sentencia recurrida contiene parte dispositiva que copiada literalmente dice: FALLAMOS; Primero.- Declaramos la inadmisibilidad del recurso. Segundo.- No es de hacer expresa imposición de costas.

**SEGUNDO.-** Notificada la anterior sentencia, por la representación de la organización sindical U.G.T. se preparó recurso de casación, que por providencia de 29 de Julio de 1997 se tuvo por preparado por la Sala de instancia y se remitieron las actuaciones a este Tribunal con emplazamiento de las partes.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones, por el recurrente se presentó escrito de interposición del recurso de casación, en el que formuló sus consideraciones fácticas y jurídicas y terminó suplicando a la Sala dicte sentencia por la que, estimando los motivos de casación, casando la recurrida, y pronuncie otra mas ajustada a Derecho, declarando no solo la legitimación activa de la entidad recurrente sino declarando ser contrario a derecho las resoluciones administrativas impugnadas.

**CUARTO.-** El Procurador D. Alejandro González Salinas en representación de la parte recurrida presenta escrito en el que después de alegar lo que convino a su derecho suplicó a Sala dicte sentencia por la que declare, desestimando los motivos de casación, que la sentencia recurrida se ajusta plenamente a derecho y debe ser mantenida.

**QUINTO.-** Conclucas las actuaciones se señaló para votación y fallo del presente recurso la audiencia de 13 de Noviembre de 2001, en cuyo acto tuvo lugar su celebración.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **ENRIQUE CANCER LALANNE**, Presidente de la Sala.

## **Fundamentos de Derecho**

**PRIMERO.-** Los tres primeros motivos de este recurso de casación se articulan al amparo del artículo 95,1,4º de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, en la versión de la Ley 10/1992, vigente en la fecha de los hechos. A través de ellos se sostiene, en el primero, que la sentencia infringe el artículo 30 de la Ley 9/1987, sobre Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, en relación con los artículos 6º,3,c), 7º,1 y 7º,2 de la ley Orgánica 11/1985, sobre Libertad Sindical. En el segundo se denuncia la infracción de los arts. 28.1 y 103.3 de la Constitución Española, art. 1º y 8º,c) de la citada Ley O. de Libertad Sindical 11/85, así como los Convenios 151 y 154 de la O.I.T. En el tercero, la del art. 28.1 de la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la versión citada.

**SEGUNDO.-** El examen conjunto de estos motivos casacionales es una necesidad lógica impuesta por la propia argumentación utilizada por la sentencia impugnada para fundar la decisión a que llega. En efecto, la sentencia en cuestión inadmitió el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Sindicato Unión General de Trabajadores, contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Palma de Mallorca de 20 de

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Diciembre de 1993, por el que se aprobaba la modificación de la Plantilla Orgánica de los puestos de trabajo de los funcionarios de carrera, del personal laboral y eventual, correspondiente al ejercicio 1994. La argumentación utilizada al efecto venía a sintetizarse en que los sindicatos de funcionarios carecen de legitimación propia para la negociación colectiva, porque su posición negociadora queda limitado a reclamar su participación en la Mesa de Negociación. Solo la Mesa de Negociación puede reclamar la negociación colectiva, o su celebración si se ha omitido. De lo que sacaba la consecuencia de que dirigiéndose la pretensión ejercitada por el Sindicato demandante en el recurso contencioso-administrativo a solicitar la nulidad del acuerdo municipal citado por haberse omitido la convocatoria y participación de la Mesa de Negociación, al haber versado sobre una materia que, según el actor, hacía exigible dicha convocatoria, el Sindicato accionante carecía de legitimación procesal, pues tal aptitud de convocatoria pertenecía solo a la Mesa de Negociación, y consiguientemente, solo la Mesa habría de sufrir los perjuicios dimanantes de la negativa a la convocatoria.

Es decir, es la propia sentencia la que relaciona el concepto procesal de legitimación, con el ámbito de la libertad sindical, capacidad representativa de los Sindicatos y actuación de los órganos de representación funcionarial en la determinación de sus condiciones de trabajo, que son aspectos sustantivos fundadores de los motivos 1º y 2º y desde luego con el motivo 3º que obviamente es el que debe considerarse, en todo caso, cuando se estudia una cuestión relativa a la inadmisibilidad de un proceso por falta de legitimación del actor.

**TERCERO.-** Para dilucidar la cuestión planteada debe partirse de que según jurisprudencia de este Tribunal, cuya reiteración excusa su cita pormenorizada, la noción de legitimación procesal o legitimatio del causam en el recurso contencioso-administrativo, en cuanto aptitud para ser parte en un proceso concreto, ha de centrarse en la existencia para el actor, de un interés cualificado y específico, que venga a identificarse en la obtención de un beneficio o la desaparición de un perjuicio, en el supuesto de que prospere la pretensión ejercitada, y que no necesariamente ha de ser patrimonial. Interés que puede ser directo o indirecto, en cuanto que se admite sin discusión la extensión de la noción de interés legítimo, respecto de la legitimación procesal, a partir de la publicación de la Constitución en 1978, y por efecto de su artículo 24, a todos los ámbitos del recurso contencioso-administrativo.

**CUARTO.-** En el caso que se enjuicia resulta inexcusable la legitimación del Sindicato accionante, pues el éxito de la pretensión que ejercitaba, según el contenido antes descrito, había de determinar un beneficio indudable para los intereses que defiende, que son, en este caso, los de los empleados del Ayuntamiento de Palma de Mallorca. Dada la conexión existente entre el Sindicato UGT y el objeto de la pretensión esgrimida, celebración de una Mesa de Negociación para deliberar, según el actor en la demanda, sobre condiciones de trabajo de empleados encuadrados en ese Sindicato, miembro de la Mesa, según los arts. 7º y 28 de la Constitución.

En conclusión, si el vínculo referido generaba para el Sindicato accionante, en la hipótesis de que

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

prosperara el recurso contencioso-administrativo, que es el momento lógico en que deben contemplarse los problemas de legitimación ad causam, un interés profesional o económico, en el sentido expuesto, debe concluirse que la sentencia impugnada, al declarar la inadmisibilidad del recurso interpuesto por UGT, ha aplicado erróneamente los preceptos citados.

A lo que ha de añadirse, en aplicación de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, en su sentencia 101/1996, de 11 de Junio, que resolvía un caso similar, que no es procedente argumentar como hacía la sentencia impugnada que la legitimación correspondía de un modo exclusivo a la Mesa de Negociación, porque: a) técnicamente es inadecuado atribuir legitimación a un órgano, no personificado y compuesto por una y otra de las partes en litigio; b) la solución de la sentencia haría de peor condición al Sindicato interviniente en la Mesa de Negociación, que aquel otro que, eventualmente, no se hallara representado en la Mesa, cuya legitimación no cabría excluir de raíz por la única razón de no haber formado parte del órgano encargado de canalizar las oportunas propuestas de determinación de las condiciones de trabajo. Razones que justifica que haya de considerarse contraria a derecho la aplicación que en la sentencia recurrida se ha hecho de los demás preceptos que en los motivos 1º y 2º cita el actor recurrente como vulnerados.

En último lugar la doctrina sentada por este Tribunal Supremo, en las sentencias de 14 de Julio y 3 de Noviembre de 1994, 20 de Enero y 1 de febrero de 1995, tenía un alcance distinto del que la sentencia recurrida propugna, pues se refería simplemente a que la legitimación para negociar las condiciones de trabajo de los empleados de la Administración, con la organización a la que servían, no pertenece directamente a los Sindicatos, sino que debe encauzarse a través de las Mesas de Negociación. Y que esa capacidad negociadora, de ese modo encauzable, no forma parte del derecho fundamental de libertad sindical, en los términos definidos por el art. 28 de la Constitución, por lo que no podían dilucidarse por el cauce del proceso especial de protección de la Ley 62/78, los problemas afectantes a dicha capacidad negociadora. De ahí la solución de inadmisibilidad a que se llegaba en esas sentencias, que se convertía en desestimación, al considerarse en las mismas, que el problema no podía dilucidarse sin entrar en el fondo del asunto. Pero sin que en esas sentencias se hubiera afrontado el problema de la legitimación procesal para accionar, respecto de cuestiones de negociación funcional, y mucho menos si, como ahora es el caso, se seguía el cauce procesal del recurso contencioso-administrativo ordinario.

**SEXTO.-** El cuarto motivo de casación que se articula también al amparo del art. 95,1,4º LJCA, denuncia la inaplicación de los arts. 30, 32 y 35 de la ley 9/1987. Se plantea con carácter subsidiario, para el caso de que se estime alguno de los anteriores.

El motivo debe ser desestimado, por cuanto la técnica utilizada es contraria a la significación institucional de la casación, pues los argumentos que se exponen en apoyo de esta motivación persiguen la finalidad de demostrar la invalidez del acuerdo municipal de aprobación de la modificación de plantilla, no estando, por tanto, dirigidos contra la fundamentación de la sentencia y decisión alcanzada en la misma, que,

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

como ya se ha expuesto fue de inadmisibilidad, sin haber entrado, a decidir sobre el fondo del asunto, o validez del acuerdo municipal inicialmente recurrido. Es decir, el motivo viene referido a cuestiones no decididas por la sentencia; cuestiones que constituyen el único posible objeto de la casación.

**SEPTIMO.-** La estimación de los motivos 1º a 3º, conduce a la revocación de la sentencia impugnada, y a que esta Sala, de conformidad con lo dispuesto en el art. 102,1,3º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, siempre en aquella anterior redacción, deba resolver lo que corresponda sobre las cuestiones planteadas en la instancia, dentro de los términos en que lo fueron. De modo que para determinar el alcance del proceso en este momento procesal deberá estarse, por imperativo legal impuesto por la lógica institucional de la casación, al planteamiento que se hizo en la demanda y contestación del recurso contencioso-administrativo que, dado su ámbito material, se seguía por el cauce de los procesos de personal del art. 113 a 117, de aquella Ley de la J.C.A., y no al mas amplio que se hace por el Sindicato a través del que denominó motivo cuarto de la casación, que supuso el que se suscitara por una cauce casacional técnicamente inadecuado, según antes se razonó, otras argumentaciones que no figuraban en la demanda, cuales eran las concernientes al señalamiento, según el actor, a través de la modificación de la Plantilla de Personal de nuevo complemento de destino para algunos puestos de trabajo, o a la clasificación de los mismos, capaces de delimitar, por sí, cuestiones susceptibles de fundar un preciso pronunciamiento decisorio, y que, de ser tenidas en cuenta en esta casación, supondrían el desconocimiento de la necesaria contradicción, con posibilidad de aportación probatoria, en contra del régimen general del proceso en la instancia anterior y en esta fase casacional.

Planteado el litigio en estos términos, el problema a resolver viene referido a si para que el Ayuntamiento de Palma de Mallorca pudiera acordar la modificación de la Plantilla Orgánica de su personal funcionario, laboral o eventual, que debía regir durante el ejercicio 1994, era necesario constituir Mesa de Negociación, que es lo que el Sindicato reclama, en consideración a que ese nuevo organigrama afecta sustancialmente a las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos (organización, promoción interna, repercusiones en la oferta de empleo público conforme a los arts. 30 y 32 de la Ley 9/87 y 7/90, en relación a la ley orgánica de Libertad Sindical, 11/1985), o si por el contrario, bastaba con que se cumpliera, tal como consta en las actuaciones que se realizó, el trámite de consulta para informe, a los Sindicatos del art. 30.2 de la Ley 9/87, previsto en el art. 34.2, de esta Ley, por tratarse de un acuerdo adoptado en el ejercicio de potestades organizatorias, según sostiene la Corporación Municipal.

A la vista de lo actuado, la solución debe ser favorable a la tesis del Ayuntamiento de Palma de Mallorca, pues ha de tenerse en cuenta que la plantilla orgánica municipal es un instrumento de ordenación u organización del personal que, en sí mismo, se presenta como una típica manifestación de la potestad organizatoria del Ayuntamiento, a confeccionar anualmente, a través del presupuesto, según el art. 90.1) de la Ley 7/1985 y art. 126.1 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobadas por Real Decreto Legislativo 781/1986; instrumento organizatorio que no se incluye entre

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

las materias que, por imperativo del art. 32 de la ley 9/1987, están sujetas a la negociación sindical a través de la Mesa, sino que ha de situarse entre las que, en aplicación del art. 34,2 de esa ley, únicamente requieren el sometimiento a informe de las Organizaciones sindicales a que aluden los arts. 30 y 31.2 de esa Ley. Pues incluso la referencia que se contiene en la demanda a la repercusión de la modificación de la plantilla en la oferta de empleo público, es insuficiente a los fines pretendidos por el recurrente, por cuanto que es de tener en cuenta al respecto que la plantilla municipal (art. 126, TR/1986) y la oferta de empleo público (art.128 del mismo TR/86), son instrumentos de ordenación de personal diferentes, aunque haya que reconocer cierta relación entre los mismos, que exige que haya correspondencia entre ellos, de modo que su falta podría tener consecuencias en la validez de la oferta, pero sin que esto quiera decir que por esa relación, inexcusablemente, la modificación de plantilla deba someterse a la negociación con los Sindicatos a través de la Mesa de negociación, puesto que en la confección de la plantilla preponderan los aspectos organizatorios y presupuestarios propios de la potestad organizatoria municipal.

**OCTAVO.-** En consideración a lo expuesto resulta procedente la desestimación del recurso contencioso-administrativo en su momento planteado por el sindicato UGT contra el acuerdo municipal de modificación de plantilla de personal para el ejercicio de 1994.

**NOVENO.-** Respecto a las costas, y en aplicación del art. 102.2 y 131 de la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, siempre en aquella anterior redacción, cada parte satisfará sus costas en la casación, sin que se aprecien motivos para una condena por las de la instancia.

Por todo lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey, por la autoridad que nos confiere la Constitución;

## **Fallo**

Que dando lugar al recurso de casación interpuesto por el Sindicato Unión general de Trabajadores, que actuó debidamente representado, debemos revocar y revocamos la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares del 4 de Julio de 1997, que declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo nº 1206/94, promovido por el mencionado sindicato, contra el acuerdo del Ayuntamiento de Palma de Mallorca de 20 de Diciembre de 1993, aprobatorio de la Modificación de la plantilla municipal para 1994 y demás acumulados números 550 y 670/1994, planteados por la Confederación de Sindicatos Independientes y Sindical de Funcionarios (CSIF) y por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras.

Que debemos desestimar y desestimamos el citado recurso contencioso-administrativo núm. 1206/94 interpuesto por el sindicato Unión general de Trabajadores, contra el acuerdo municipal reseñado.

En cuanto a las costas cada parte soportará las causadas a su instancia durante la casación.

No se hace una expresa condena por las costas de la primera instancia.

Así por esta nuestra sentencia,definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos

**PUBLICACION:** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

de la misma D. Enrique Cancer Lalanne, estando celebrando audiencia pública la sala Tercera del Tribunal Supremo el mismo día de su fecha, lo que certifico.

En tercer y último lugar:

**Sentencia de 13 de marzo de 2006 del Tribunal Supremo Sala III de lo Contencioso-Administrativo**, siendo Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA:

En la Villa de Madrid, a trece de Marzo de dos mil seis.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Séptima por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación nº 5754/2001, interpuesto por el GOBIERNO VASCO, representado, en principio, por el Procurador don Pedro Rodríguez Rodríguez y, posteriormente, por la Procuradora doña Paloma Vallés Tormo, contra la Sentencia nº 714 dictada el 15 de junio de 2001 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, recaída en el recurso 1286/99 , sobre participación en la Comisión Técnica encargada de la elaboración del Catálogo de Puestos de Trabajo.

Se ha personado, como parte recurrida, la FEDERACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DE EUSKADI-UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES, representada por el Procurador don Luis Peris Álvarez.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- La Sentencia recurrida dispone lo siguiente:

"FALLO

QUE ESTIMANDO EL PRESENTE RECURSO Nº 1286/99, INTERPUESTO POR LA PROCURADORA Dª CRISTINA INSAUSTI MONTALVO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA FEDERACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS INTEGRADA EN LA UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES CONTRA EL DECRETO DEL GOBIERNO VASCO 186/1999, DE 23 DE MARZO , DE MODIFICACIÓN DE LOS DECRETOS POR LOS QUE SE APRUEBAN LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO DE LOS DEPARTAMENTOS Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (BOPV 16 DE ABRIL DE 1999), DEBEMOS:

PRIMERO: DECLARAR QUE LA DISPOSICIÓN RECURRIDA ES DISCONFORME A DERECHO, POR LO QUE DEBEMOS ANULARLA Y LA ANULAMOS.

SEGUNDO: NO HACER EXPRESA IMPOSICIÓN DE LAS COSTAS CAUSADAS EN ESTE RECURSO. (...)"

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

SEGUNDO.- Contra la citada resolución ha interpuesto recurso de casación el Gobierno Vasco. En el escrito de interposición, presentado el 4 de octubre de 2001 en el Registro General de este Tribunal Supremo, después de exponer los motivos que estimó pertinentes, solicitó a la Sala "(...) dicte Sentencia por la que casando la recurrida la anule y declare la incompetencia de jurisdicción para decidir sobre la pretensión del Sindicato actor sobre su participación en la Comisión Técnica encargada de la elaboración del Catálogo de puestos, para cuyo conocimiento el orden jurisdiccional competente es el orden social, y desestime el recurso contencioso en cuanto a la pretensión de nulidad del Decreto 186/1999, de 23 de marzo, de modificación de los Decretos por los que se aprueban las Relaciones de Puestos de Trabajo de los Departamentos y Organismos Autónomos de la Administración de la Comunidad Autónoma, por ser conforme a derecho".

TERCERO.- Admitido a trámite el recurso, se remitieron las actuaciones a esta Sección Séptima, conforme a las reglas del reparto de asuntos y, por providencia de 24 de febrero de 2003, se dio traslado del escrito de interposición al Procurador don Luis Peris Álvarez, en representación de la parte recurrida, para que formalizara su oposición. Lo que verificó por escrito de 9 de abril de 2003 en el que solicitó la desestimación del recurso con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

CUARTO.- Con fecha 26 de mayo de 2005 se presentó escrito por don Luis Castellón Mesa manifestando que se encuentra afectado directamente por el contenido de la Sentencia y solicitó que "se disponga a la más pronta resolución del Recurso de Casación referido (...)".

QUINTO.- Por fallecimiento del Procurador Sr. Peris Álvarez y, en virtud del requerimiento efectuado, por providencia de 22 de junio de 2005 se tuvo por personada a la Procuradora doña Paloma Vallés Tormo, en representación de la Federación de Servicios Públicos de Euskadi-Unión General de Trabajadores,

SEXTO.- Mediante providencia de 27 de enero de 2006 se señaló para votación y fallo el día 8 de marzo de 2006, en que han tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, Magistrado de Sala.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

PRIMERO.- El presente proceso versa sobre el Decreto del Gobierno Vasco nº 186/1999, de 23 de marzo, de modificación de los Decretos por los que se aprueban las Relaciones de Puestos de Trabajo de los Departamentos y Organismos Autónomos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Fue impugnado por la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores de Euskadi (UGT). Consideraba ese sindicato que el Decreto se dictó prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido pues, afectando exclusivamente al personal laboral, UGT no fue incluida en la Comisión Técnica compuesta por cuatro representantes de la Administración y otros cuatro de los trabajadores, uno por sindicato, que, según el artículo 10 del Convenio Colectivo del personal laboral al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1997, debía elaborar el catálogo de puestos de trabajo. Exclusión que comportaba también la infracción del artículo 28 en relación con el artículo 14, ambos de la Constitución.



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

SEGUNDO.- La Sentencia ahora impugnada estimó el recurso y anuló el Decreto nº 186/1999 . Llegó a ese fallo a través del siguiente razonamiento.

Señala, en primer lugar, que es competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con las disposiciones generales emanadas de la Administración de la Comunidad Autónoma y el Decreto recurrido es una disposición general, pues las Relaciones de Puestos de Trabajo tienen tal naturaleza según la jurisprudencia. Como afectaba al personal laboral, fue objeto de negociación con los sindicatos, incluido el recurrente. Ahora bien, se plantea la Sala de Bilbao si la exclusión de UGT de la Comisión Técnica prevista por el artículo 10 del Convenio Colectivo , dado que no lo suscribió, vulneró su derecho a la libertad sindical.

Distingue seguidamente entre la elaboración de las Relaciones de Puestos de Trabajo en el ámbito funcionarial y en el laboral, observando que en el primero, en cuanto afecta a las potestades de organización no es materia objeto de negociación, sino de mera consulta. En cambio, en el ámbito laboral, el derecho a la negociación colectiva de las condiciones de trabajo y de productividad forma parte del derecho a la actividad sindical. Así, pues, la elaboración del catálogo correspondiente ha de ser negociada. Que debe ser así, sigue la Sentencia, lo prueba el hecho de que el documento producido en la Comisión Técnica fue objeto de negociación con todos los sindicatos, fueran o no firmantes del convenio. Lo cual, añade, no obsta a la potestad de organización del empresario que no desaparece ante la negociación colectiva, sino que solamente queda modulado por ella.

Ahora bien, la Sentencia, después de recordar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las llamadas "comisiones cerradas" tal como la recoge la Sentencia 213/1991 . Doctrina que considera lesiva de la libertad sindical la exclusión de las comisiones creadas por los Convenios Colectivos con funciones de modificación o regulación de las condiciones de trabajo de aquellos sindicatos que no fueron parte de los mismos cuando se trate de alterarlas o de establecer reglas nuevas. Como en este caso, la elaboración de las Relaciones de Puestos de Trabajo comportaba una novedad en la regulación de las condiciones laborales, no se podía marginar a UGT.

Llegado a este punto del razonamiento, la Sentencia da un paso más para afrontar la circunstancia de que el Gobierno Vasco negoció también con UGT el contenido del que había de ser Decreto nº 186/1999 . De nuevo invocando la doctrina del Tribunal Constitucional, ahora se trata de la expresada en la Sentencia 80/2000 , se fija en que para el supremo intérprete de la Constitución vulnera la libertad sindical la exclusión de un sindicato de la ponencia encargada de preparar la negociación colectiva, pues el derecho a ella supone, antes que el acuerdo final al que se pueda llegar, la propia actuación negociadora, las deliberaciones a través de las que se desarrolla, la colegialidad de la mesa de negociación y el debate que en torno a ella se desarrolla. Así entendido, ese derecho no queda satisfecho mediante una negociación alternativa de cada sindicato con la Administración.

Entiende la Sala de Bilbao que estas conclusiones son trasladables al presente caso dada la identidad

---



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

de razón existente, lo que "conduce definitivamente a la estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto, toda vez que, aun con carácter prejudicial, hemos de concluir que la exclusión del sindicato recurrente de la ponencia encargada de elaborar el catálogo de puestos de trabajo, fundada en el hecho de que no firmó el convenio que la creó, vulneró su derecho a la libertad sindical y constituye un vicio en el procedimiento de elaboración de la disposición que (...) arrastra su nulidad de pleno derecho a tenor de lo dispuesto por el art. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, todo ello de conformidad con lo dispuesto por los arts. 68.1 b), 70.1 y 71.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa".

TERCERO.- El Gobierno Vasco formula dos motivos de casación contra esta Sentencia. El primero aduce el abuso o exceso de jurisdicción en que habría incurrido [ artículo 88.1 a) de la Ley de la Jurisdicción ] con vulneración de los artículos 9.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 3 a) y 4 de la Ley de la Jurisdicción. El segundo combate la interpretación que hace la Sala de instancia del artículo 82.1 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y del artículo 2.1 d) y 2 d) de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, en cuanto desconoce la potestad que ostenta la Administración como empresario para ordenar la organización del trabajo. Motivo éste que se apoya en el apartado d) del artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción. Veamos brevemente su contenido.

A) Para el Gobierno Vasco la Sentencia se excede en el ejercicio de la jurisdicción pues, so pretexto de dilucidar una cuestión prejudicial, el alcance del artículo 10 del Convenio Colectivo, lo que en realidad hace es resolver el asunto principal, a saber, si entre las materias de obligada negociación se incluye la elaboración del catálogo de puestos de trabajo. Recuerda que lo combatido por UGT, invocando la tutela del derecho a la libertad sindical, era su exclusión de la Comisión Técnica prevista en aquél precepto. Esta circunstancia y la naturaleza del personal afectado --laboral-- determinan la competencia de la Jurisdicción social pues es la que conoce en general de las pretensiones relativas a la protección de ese derecho fundamental.

Rechaza que se justifique con la prejudicialidad el examen de esta cuestión porque para ello habría sido preciso que la Sentencia explicara qué relación directa existe entre aquella exclusión y la posible nulidad del Decreto. Y aunque, dice el recurrente, esa relación de instrumentalidad aparece en la Sentencia, a su juicio, no existe ya que si la catalogación de los puestos de trabajo tuviera que ser objeto de una preceptiva negociación colectiva, el proceso no culminaría con la aprobación de una disposición de carácter reglamentario, sino con un acuerdo jurídicamente vinculante, cumpliendo la aprobación de la relación por Decreto una mera función de constancia. Así, podría, nos dice, a lo sumo discutirse la previa existencia de tal acuerdo o su contenido como presupuesto del Decreto pero no si se negoció o no conforme al Estatuto de los Trabajadores.

Insiste el Gobierno Vasco en que, mientras la cuestión prejudicial es siempre una cuestión incidental

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

o accesoria a la principal, aquí se ha convertido lo principal en accesorio. Cita en su apoyo la Sentencia de esta Sala de 26 de octubre de 1998 y llama la atención sobre el hecho de que en este proceso se plantean dos pretensiones. Sobre la primera, el derecho de UGT a participar en los trabajos de la Comisión Técnica del artículo 10 del Convenio, es incompetente el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Y, mientras no se pronuncien los tribunales laborales, ha de considerarse válida la actuación seguida, lo que deja sin presupuesto a la segunda pretensión: que se elabore el catálogo de puestos de trabajo conforme a la pauta previamente establecida.

Concluye esta argumentación el Gobierno Vasco manifestando que, de no prosperar este motivo, tendremos que sentar doctrina sobre una cuestión de perfil netamente laboral y definir la extensión y límites de la negociación colectiva en el ámbito de las relaciones laborales.

B) El segundo motivo recuerda que corresponde al empresario determinar las necesidades de la empresa, sin perjuicio de la negociación colectiva y que la Relación de Puestos de Trabajo se limita a fijar para cada puesto la categoría laboral correspondiente [ artículo 15.1 e) de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca ] según la definición hecha en el convenio colectivo. Dice, también, que corresponden en exclusiva al empresario poderes de especificación para diseñar el esquema de organización del trabajo y las disponibilidades de personal para el adecuado funcionamiento de la empresa. **Y que en el ámbito administrativo, las Relaciones de Puestos de Trabajo son un esquema organizativo semejante a los organigramas que establecen las empresas privadas de cierta dimensión para ordenar la fuerza de trabajo.** Seguidamente, alega la jurisprudencia de este Tribunal Supremo que asume como presupuesto indeclinable que la determinación de la plantilla de la empresa corresponde únicamente a su dirección, aunque pueda ejercerse, si así se ha pactado, por acuerdo conjunto del empresario con los representantes de los trabajadores, si bien en este último caso dicho pacto no obliga a una negociación enteramente asimilable a la pura negociación colectiva.

A partir de aquí, señala que el artículo 9 del Convenio Colectivo advierte que la organización del trabajo es facultad exclusiva del Departamento de Justicia, si bien la Administración se ha obligado --artículo 10-- a formar una Comisión Técnica para establecer el esquema organizativo. Ese compromiso, prosigue, amplía el margen de actuación sindical de los firmantes del convenio, siendo legítima la restricción en el acceso a dicha Comisión de acuerdo con la misma doctrina constitucional sobre las comisiones cerradas, tal como se expone en la Sentencia del Tribunal Constitucional 184/1991. En efecto, en ella se admite reservar a las partes del convenio los órganos de este tipo que en él se crean siempre que no se aborde en ellos la regulación de las condiciones de trabajo o su modificación.

Y termina el Gobierno Vasco diciendo que no tenía obligación de negociar el catálogo de puestos de trabajo pero que, por convenio, se comprometió a elaborarlo en el seno de la Comisión Técnica, expresión de la lógica cooperativa que subyace a este tipo de acuerdos y en la que no tienen por qué estar los sindicatos que prefirieron no suscribirlo. Además de ser lícita la limitación en la participación de los trabajos preparatorios

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

desarrollados en la Comisión Técnica, resulta que UGT no ha sido excluida totalmente, pues fue, como los demás sindicatos, llamada a participar y tuvo ocasión de expresar su parecer, formular objeciones y sugerencias, si bien no porque el Gobierno Vasco reconozca que el catálogo deba ser fruto de negociación colectiva sino porque, para ampliar el consenso, ha sometido voluntariamente a discusión la propuesta previamente elaborada.

CUARTO.- UGT se ha opuesto al presente recurso de casación, propugnando su desestimación. Así, dice que ha de rechazarse el primer motivo porque la cuestión que plantea ha sido resuelta ya por Sentencias anteriores y recoge las razones ofrecidas por la Sala de Bilbao para justificar que corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa enjuiciar este recurso en el que el artículo 10 del Convenio Colectivo solamente se considera a efectos prejudiciales siendo así que aquella se extiende al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales.

Sobre el segundo motivo indica que la elaboración de un catálogo de puestos de trabajo forma parte de las materias que son objeto de negociación colectiva y que su exclusión de la comisión técnica encargada de elaborarlo, fundada en que no firmó el Convenio Colectivo, vulnera su derecho a la libertad sindical y vicia el procedimiento de elaboración del Decreto, comportando su nulidad de pleno derecho. Invoca en su apoyo las Sentencias del Tribunal Constitucional 184/1991 y 213/1991.

QUINTO.- No procede acoger el primero de los motivos, pues la Sentencia no se excede en el ejercicio de la jurisdicción. En efecto, UGT impugnó ante la Sala de Bilbao un Decreto aprobado por el Gobierno Vasco. El hecho de que su contenido consista en la modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo de carácter laboral de los Departamentos y Organismos Autónomos de la Administración de la Comunidad Autónoma no altera, ni la condición del sujeto que lo produce --el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco-- ni la naturaleza de la actuación que condujo a él. Es, pues, fruto del ejercicio de potestades administrativas y, en esa medida, el examen de si se ha dictado de conformidad con el ordenamiento jurídico corresponde a esta Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Por otro lado, el artículo 4.1 de su Ley reguladora dispone que su competencia se extiende al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales o incidentales ajenas a él que se hallen directamente relacionadas con el recurso contencioso-administrativo, salvo las de carácter constitucional y penal y lo que establezcan los Tratados Internacionales. Decisión que, precisa el apartado 2 de ese mismo artículo, no producirá efectos fuera del proceso y no vinculará al orden jurisdiccional correspondiente.

Pues bien, examinar el alcance del artículo 10 del Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Administración de Justicia en el País Vasco es una cuestión prejudicial a dirimir en el presente litigio pues no puede negarse que existe entre lo que dispone y la controversia que se ha suscitado en este proceso la relación directa a la que alude el artículo 4.1 de la Ley de la Jurisdicción que se acaba de citar. Hace falta establecer, a los solos efectos de resolver si el Decreto 186/1999 es conforme a derecho o, por el contrario, lesiona la libertad sindical de UGT, en qué medida ese precepto del Convenio es aplicable y con

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

qué consecuencias. Resolver sobre tales extremos no significa ni, a tenor del artículo 4.2 de la Ley de la Jurisdicción , puede significar, establecer doctrina sobre la extensión y límites de la negociación colectiva en el ámbito de las relaciones laborales.

Ahora bien, una cosa es plantearse la relevancia que ese artículo 10 del Convenio Colectivo ha de tener en este caso y otra distinta que la Sala de Bilbao haya acertado a la hora de precisarla. Pero para explicarlo debemos pasar al examen del segundo motivo de casación.

SEXTO.- No parece estar en discusión que el establecimiento --y la modificación-- de las Relaciones de Puestos de Trabajo, incluso del personal laboral, de los distintos Departamentos y Organismos Autónomos de la Administración de Euskadi es una potestad organizativa que corresponde en exclusiva a esa Administración y que no es objeto de negociación colectiva. Así, el artículo 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública , define a la Relación de Puestos de Trabajo como el instrumento técnico a través del cuál se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto. Y sigue siendo un instrumento técnico de la Administración también cuando se refiere al personal laboral. En el mismo sentido se pronuncia la Ley vasca 6/1987, en sus artículos 13, 14 y 15 .

El artículo 34 de la Ley 9/1987, de 12 de junio , de Órganos de Representación, determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, precisa respecto de los funcionarios públicos, que quedan excluidas de la negociación colectiva las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización. A propósito de ellas solamente reconoce a los sindicatos un derecho de consulta cuando puedan tener repercusiones sobre las condiciones de trabajo. Por tanto, como se ha dicho la Relación de Puestos de Trabajo en cuanto instrumento de ordenación del personal mediante el que se realiza la potestad organizativa queda fuera de la negociación colectiva aunque no de la obligación de consultar a las organizaciones sindicales.

Este esquema es trasladable a los casos en que los puestos de la relación son de carácter laboral, no sólo porque sigue actuando la Administración, sino también porque se le han de reconocer los poderes de dirección propios del empresario y porque no tienen por objeto la regulación de las condiciones de trabajo, que es el espacio que el artículo 82 del Estatuto de los Trabajadores reserva a la negociación colectiva. Circunstancia esta que no es contradictoria con la previsión legal de que las Relaciones de Puestos de Trabajo deban recoger algunos extremos que sí pertenecen al ámbito de la negociación. Como sostiene el Gobierno Vasco, si en esos puntos las Relaciones de Puestos de Trabajo se apartaran de lo convenido, podrían impugnarse judicialmente por incumplir lo pactado, pero una cosa es que la Administración tenga que respetar el convenio y otra distinta es tomar la elaboración o la modificación de un catálogo de puestos de trabajo como un proceso de negociación colectiva en lugar de cómo lo que es: un instrumento de ordenación del personal, manifestación de la potestad administrativa de organización.

Naturalmente, la Administración puede convenir con los sindicatos distintas formas a través de las

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

que puedan participar en el ejercicio de tales atribuciones, como lo hizo en el Convenio Colectivo del que se ha venido hablando y a tal fin sirve la Comisión Técnica que aquél prevé en su artículo 10 . Sin embargo, la potestad de organización sigue correspondiendo a la Administración y no se transforma en objeto de negociación colectiva por virtud de esas previsiones convencionales. En la medida en que esto es así, adquiere un sentido distinto al que le confiere la Sentencia de instancia la limitación de la composición de la Comisión Técnica a las partes signatarias del Convenio. En efecto, en tanto no se trata de negociación colectiva, pues no se están estableciendo las condiciones de trabajo sino una cosa distinta, no cabe trasladar a lo que no es sino un instrumento de ordenación del personal reglas y principios que han de jugar cuando se trata de establecer o modificar las condiciones laborales.

Esto quiere decir que nos encontramos en un contexto distinto del contemplado por las Sentencias del Tribunal Constitucional invocadas por la Sentencia. En ellas se abordan problemas surgidos en relación con el objeto propio de la negociación colectiva según el artículo 82 del Estatuto de los Trabajadores . Sin embargo, como se ha dicho, no son las condiciones de trabajo lo que aquí se planteaba, sino las formas de ejercicio de la potestad organizativa en materia de personal de la Administración Vasca. Formas caracterizadas porque incluyen, no sólo la participación de Comisiones Obreras de Euskadi como único firmante del Convenio Colectivo desde la Comisión Técnica de su artículo 10 , sino también la de los demás sindicatos, entre los que se cuenta UGT, de quien dice en varias ocasiones la Sentencia de instancia que ha intervenido en la negociación precedente al Decreto.

Planteadas así las cosas, no se puede ver en la actuación del Gobierno Vasco que condujo a la emanación del Decreto 186/1999 una infracción del derecho de UGT a la libertad sindical ni tampoco que haya prescindido del procedimiento legalmente establecido para dictarlo. En definitiva, la Sala de Bilbao ha extendido el ámbito de la negociación colectiva incluida en la libertad de acción sindical de tal manera que, como sostiene el Gobierno Vasco, acaba disolviendo la potestad de organización que corresponde a la Administración.

SÉPTIMO.- Cuanto se acaba de decir comporta la estimación de este segundo motivo de casación y la anulación de la Sentencia impugnada, lo cual nos obliga a resolver el recurso contencioso-administrativo. Pues bien, las razones expuestas conducen, sin necesidad de ulteriores desarrollos, a rechazar la causa de inadmisión opuesta por el Gobierno Vasco y, entrando en el fondo del pleito, a desestimar el recurso de UGT ya que el Decreto 186/1999 no lesiona la libertad sindical ni está afectado de los vicios de procedimiento determinantes de su nulidad que se le han imputado.

OCTAVO.- A tenor de lo establecido por el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción , no se hacemos imposición de costas en la instancia debiendo correr cada parte con las suyas del recurso de casación.

En atención a cuanto se ha expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que nos confiere la Constitución Española,

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## FALLAMOS

1º Que ha lugar al recurso de casación nº 5754/2001, interpuesto por el Gobierno Vasco contra la sentencia nº 714, dictada el 15 de junio de 2001, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que anulamos.

2º Que desestimamos el recurso 1286/1999 interpuesto por la Unión General de Trabajadores de Euskadi-Federación de Servicios Públicos contra el Decreto del Gobierno Vasco 186/1999, de 23 de marzo, de modificación de los Decretos por los que se aprueban las Relaciones de Puestos de Trabajo de los Departamentos y Organismos Autónomos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

3º Que no hacemos imposición de costas en la instancia debiendo correr cada parte con las suyas del recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando constituida la Sala en audiencia pública en el día de su fecha, lo que, como Secretario de la misma, certifico.

Sin perjuicio del interés de los pronunciamientos señalados, y como continuación de la materia que nos ocupa, resulta interesante el contenido de la STS (Sala de lo Conten.-Advo., Ponente Sr. Ledesma) de 29.09.1996, que indica que los organigramas permiten identificar y distinguir las tareas asignadas a cada puesto de trabajo indicado en la relación de puesto de trabajo agregando que “si algo de lo más importante de la reforma introducida por la Ley 30/1984 está en el hecho de cambiar el sistema de organización de la Función Pública basado en el principio del Cuerpo por el principio de puestos de trabajo, si el puesto de trabajo es la estructura básica de la Función Pública, ha de garantizarse su contenido objetivo y suficientemente determinado en las relaciones que los aprueban o modifican.”

Con posterioridad la STSJ Aragón de 13.07.2001, Rec. 78/2000, se convierte en una de las más relevantes, ya que no sólo diferencia claramente un organigrama, de la plantilla y de la relación de puestos sino que plasma una de las mejores definiciones

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

existentes en la jurisprudencia al día de hoy al decir que un organigrama **"es un esquema o representación gráfica que muestra la organización administrativa facilitando su visión conjunta, (...) como un conjunto de figuras geométricas enlazadas entre sí por una serie de líneas, en el que las figuras representan órganos o, en su caso, puestos de trabajo, y las líneas expresan las relaciones entre ellos, y ello con una finalidad informativa (proporcionan información rápida, visual, sobre una organización) o analítica (sirven de instrumento para un análisis de las posibles anomalías y desequilibrios organizativos)."**

Vemos en definitiva cómo la figura del organigrama carece de regulación legal alguna, salvo que la consideremos subsumible en la redacción dada al artículo 74 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, que señala en cuanto a la ordenación de los puestos de trabajo, que:

Las Administraciones Públicas **estructurarán su organización a través de Relaciones de Puestos de Trabajo u otros instrumentos organizativos similares** que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos.

Dentro de esos instrumentos organizativos similares podríamos tal vez incluir el organigrama.

En todo caso, ha de tenerse presente que el organigrama no es un medio válido para modificar una disposición de carácter general o una Relación de Puestos de Trabajo, como hemos visto en las sentencias analizadas.

Sin perjuicio de reiterar, indicaremos como definiciones más correctas del organigrama las siguientes:

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

- La representación gráfica de un modelo abstracto y sistemático, carente de valor jurídico, que muestra determinados aspectos de la estructura organizativa de una Administración entre los que se encuentran los diferentes niveles organizativos, funciones, relaciones jerárquicas y competenciales y responsabilidades de los integrantes de la misma.
- Un esquema o representación gráfica que muestra la organización administrativa facilitando su visión conjunta, como un conjunto de figuras geométricas enlazadas entre sí por una serie de líneas, en el que las figuras representan órganos o, en su caso, puestos de trabajo, y las líneas expresan las relaciones entre ellos, y ello con una finalidad informativa (proporcionan información rápida, visual, sobre una organización) o analítica (sirven de instrumento para un análisis de las posibles anomalías y desequilibrios organizativos).

Consideramos imprescindible destacar, en todo caso, su carácter de **instrumento complementario** de la Relación de Puestos de Trabajo, carente en sí de valor jurídico, y sí destinado a una finalidad informativa o analítica, razón por la cual no podrá contravenir lo establecido en esta. No olvidemos que la Relación de Puestos de Trabajo se define en el artículo 15.1 LMRFP como el “instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto, así como sus características retributivas”.

En tal sentido es un error tratar de dar a un organigrama una virtualidad jurídica determinada sobre la base de la capacidad de autoorganización de la Administración, si en realidad a través de ese instrumento, que puede revestir, en la Administración Local la forma de Decreto o de Acuerdo Plenario, se está operando sobre figuras jurídicas que tienen establecido su cauce procedimental de aprobación. Así, Un Decreto de Alcaldía por el que apruebe un organigrama que altere la Relación de Puestos de Trabajo sería

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

nulo por falta de competencia y por defecto de forma en cuanto a la tramitación. Por su parte, un Acuerdo Plenario que mediante la aprobación de un organigrama modificara la Relación de Puestos de Trabajo sería igualmente nulo por defecto de forma en cuanto a la tramitación, ya que un organigrama no contiene toda la información precisa para la aprobación de una Relación de Puestos de Trabajo. Dicho esto sin perjuicio de que en todo caso debería seguir los trámites de aprobación exigidos para el presupuesto de la Corporación.

Definitivamente, y clarificados estos aspectos, lo cierto es que ninguna consultora de recursos humanos para las Corporaciones Locales confecciona una Relación de Puestos de Trabajo sin la previa confección de un organigrama más o menos complejo. Esto quiere decir que, pese a su falta de valor jurídico, su carácter informativo y analítico lo convierte en un elemento esencial para la planificación de los recursos humanos.

Es por ello que consideramos necesario detenernos, aun cuando sea de forma breve, en las fases para la elaboración de organigramas.

En este sentido, VIVANCOS hace una síntesis muy interesante de esta metodología, que es tan válida como la de cualquier experto en gestión de recursos humanos, y que a continuación resumimos:

El organigrama es el resultado de la creación de una organización, o bien del hecho de que existiendo ya la organización no se dispusiera de él, o de una modificación de la organización la cual hay que representar.

Son por tanto tres las posibilidades que pueden dar pie a la elaboración de un organigrama:

- Cuando se crea una nueva organización.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

- Cuando esta existe pero no tiene organigrama.
- Cuando se procede a modificar el organigrama ya existente.

En cualquiera de los tres casos su validez está condicionada por la aprobación de los instrumentos de gestión que contempla el ordenamiento jurídico, esto es, la plantilla y la Relación de Puestos de Trabajo.

Fases de elaboración:

1º. Autorización y apoyo de los niveles superiores.

La decisión de la implantación de un organigrama en una Administración Local o su puesta en marcha o incluso la simple modificación de las líneas estratégicas del existente, es responsabilidad de la Corporación, quien deberá contar con las diversas delegaciones o direcciones de área o jefes de servicio que, a su vez, se encargarán de integrar los diversos equipos de trabajo, dada la máxima compenetración y entendimiento que debe existir en su elaboración.

2º. Acopio de la información.

Esta fase con lleva varias subfases a la vez:

1. Captación de la información: Se trata de generar un “fotografía” de la Administración sobre la que se opera. En una administración que cuente con instrumentos de gestión aprobados (que como ya se indica en otros apartados de este estudio no ocurre en muchas administraciones locales) se ha de empezar por el estudio de la plantilla (plazas) y R.P.T. (puestos), así como la D.P.T. (descripción de puestos).
2. Analizar la información: de toda la información obtenida se necesita realizar un examen crítico de los datos obtenidos para detectar posibles contradicciones,

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

lagunas o duplicidad de funciones y así poder corregir los posibles fallos en la organización, como veremos posteriormente.

### 3°. Clasificación y registro de la información.

Una vez depurada la información se ha de plasmar en un formato que permita su manejo ágil y claro. Este soporte ha de ser necesariamente informático, en mayor medida cuanto más compleja sea la Administración tratada. En este sentido, además de las herramientas tradicionales para el tratamiento de datos, existen en el mercado programas específicos para recoger esta información y también programas que con la misma ayudan a la generación de los correspondientes organigramas.

### 4°. Diseño del Organigrama.

Elaboración propiamente del documento gráfico.

En conclusión, el organigrama es un instrumento técnico complementario que tiene una doble finalidad, informativa y analítica, que se concreta en los siguientes aspectos:

Como instrumento informativo:

Al proporcionar la representación gráfica de los aspectos fundamentales de una organización permite entender un esquema general, así como el grado de diferenciación e integración funcional de los elementos que lo componen, siendo por tanto:

- a. Fuente autorizada de consulta con fines de información.
- b. Indica la relación de jerarquía que guardan entre sí los diferentes órganos que integran una dependencia o unidad.
- c. Facilita al personal el conocimiento de su ubicación y relaciones dentro de la organización.
- d. Muestra una representación de la división del trabajo, ya que:

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

1. Define los cargos existentes en la administración
2. La agrupación de los cargos en unidades administrativas
3. Funciones asignadas a cada uno de ellos.

Como instrumento de análisis:

- a. Detección de fallos estructurales, ya que representa gráficamente las unidades de trabajo y las posibles relaciones entre ellas. Por tanto el binomio unidad-relación ha de preservarse en todo el organigrama independientemente de la actividad, función que desempeñen entre sí las diferentes unidades y sus relaciones, evitando en la medida de lo posible las dispersiones departamentales, y así permitir el trabajo coordinado aprovechando al máximo los recursos disponibles.
- b. Detección de fallos de control revisor. A través de los análisis periódicos de los organigramas se puede detectar cuándo el espacio de control de una unidad excede a su capacidad o nivel y en cualquiera de estos casos es aconsejable recomendar la modificación de la estructura en sentido vertical u horizontal, con lo que se conseguiría evitar las temibles lagunas orgánicas.
- c. Detección de fallos interdependientes. Relación de dependencia confusa. A veces se crean unidades sin estudiar primero su ubicación, y en el momento de actualizar los organigramas se descubren dobles líneas de mando, o lo que puede ser peor, una ruptura de mando que puede provocar fricciones y sensaciones frustrantes en diversos departamentos. Situación por otro lado, que no debe resultar extraño en una administración Local de gran tamaño y excesiva descentralización orgánica, como ya se ha señalado en algún ejemplo real a lo largo de este estudio.
- d. Sobredimensionamiento: el organigrama permite adoptar decisiones organizativas como:

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

1. Descargar la estructura de mandos intermedios, ya que simplifica enormemente la administración de personal y reduce los costes salariales.
2. Favorecer la comunicación interna, especialmente la vertical, tanto ascendente como descendente, simplificado así los procedimientos y ganando por tanto en eficiencia, lo cual, en última instancia, permite alcanzar los mismos resultados como menos personal.

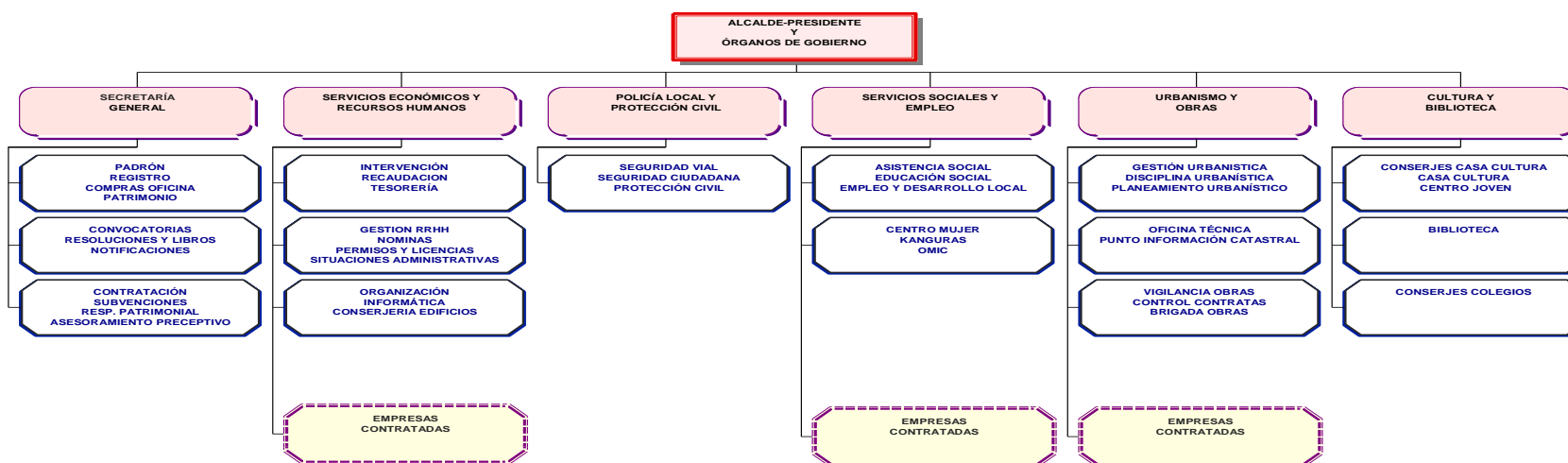
Como colofón a este apartado y enlazando con el próximo, se incluyen a continuación los organigramas que se corresponden con el ejemplo de plantilla y Relación de Puestos de Trabajo para la Corporación de un municipio de unos 10.000 habitantes que exponíamos en apartados precedentes de este estudio.

Por lo tanto, el Organigrama junto con la Plantilla y la Relación de Puestos de Trabajo nos dan los elementos necesarios para la gestión de los recursos humanos de esa Corporación (selección, provisión, etc.), así como para determinar sus retribuciones, como veremos en apartados posteriores.

Veamos, en consecuencia, el modelo de organigrama precitado:

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

## AYUNTAMIENTO DE EJEMPLO 10.000 HABITANTES ORGANIGRAMA GENERAL

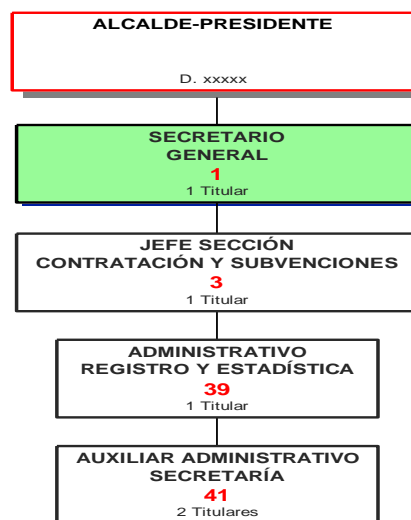


RECURSOS HUMANOS

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

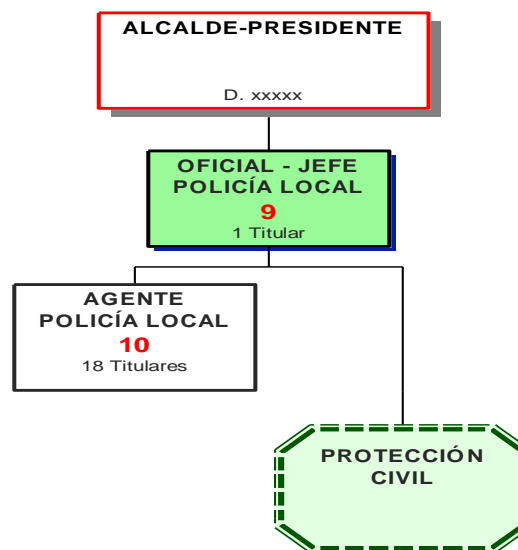
### AYUNTAMIENTO DE 10.000 HABITANTES SECRETARÍA GENERAL



RECURSOS HUMANOS

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

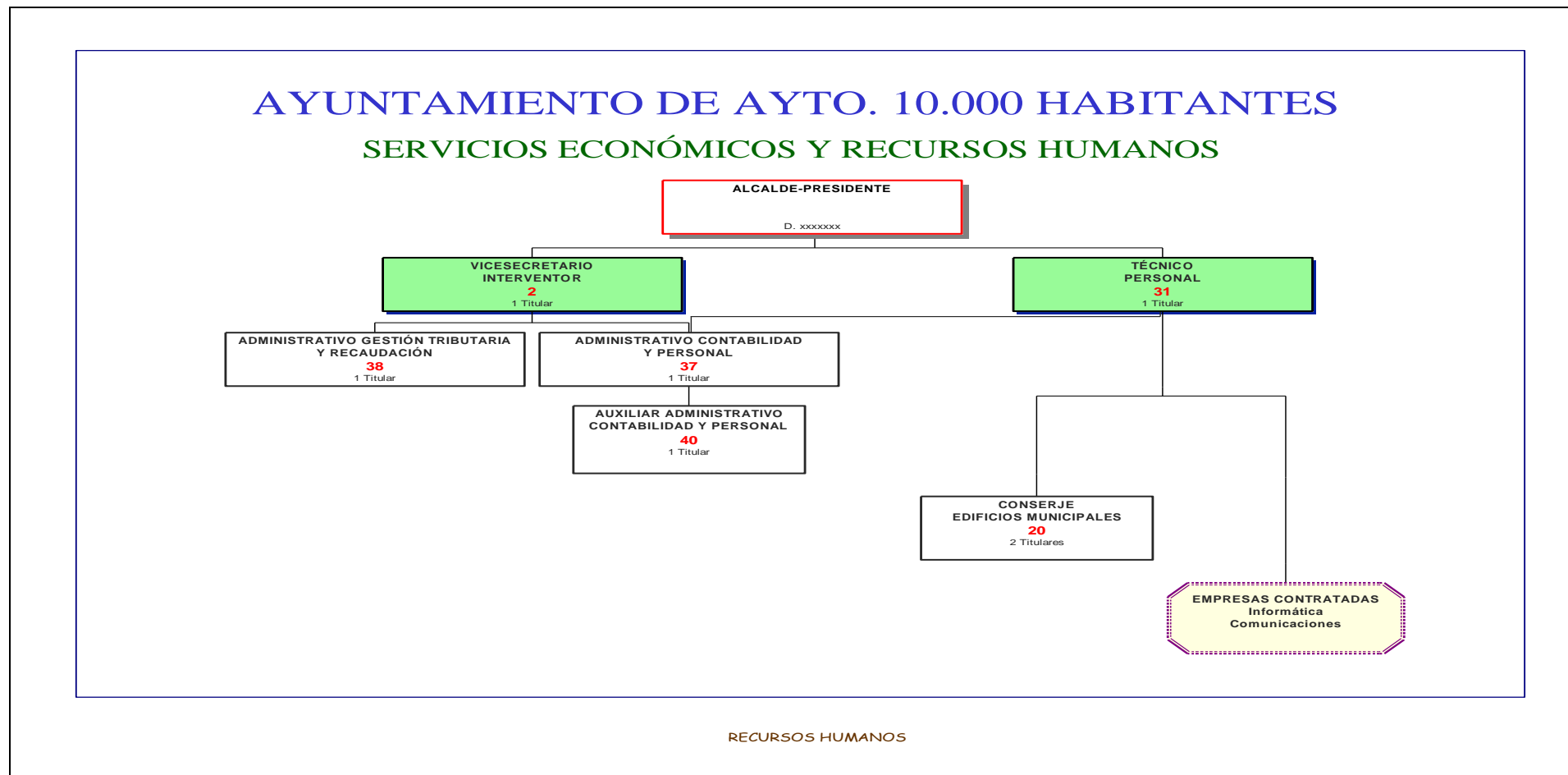
### AYUNTAMIENTO DE 10.000 HABITANTES POLICÍA LOCAL Y PROTECCIÓN CIVIL



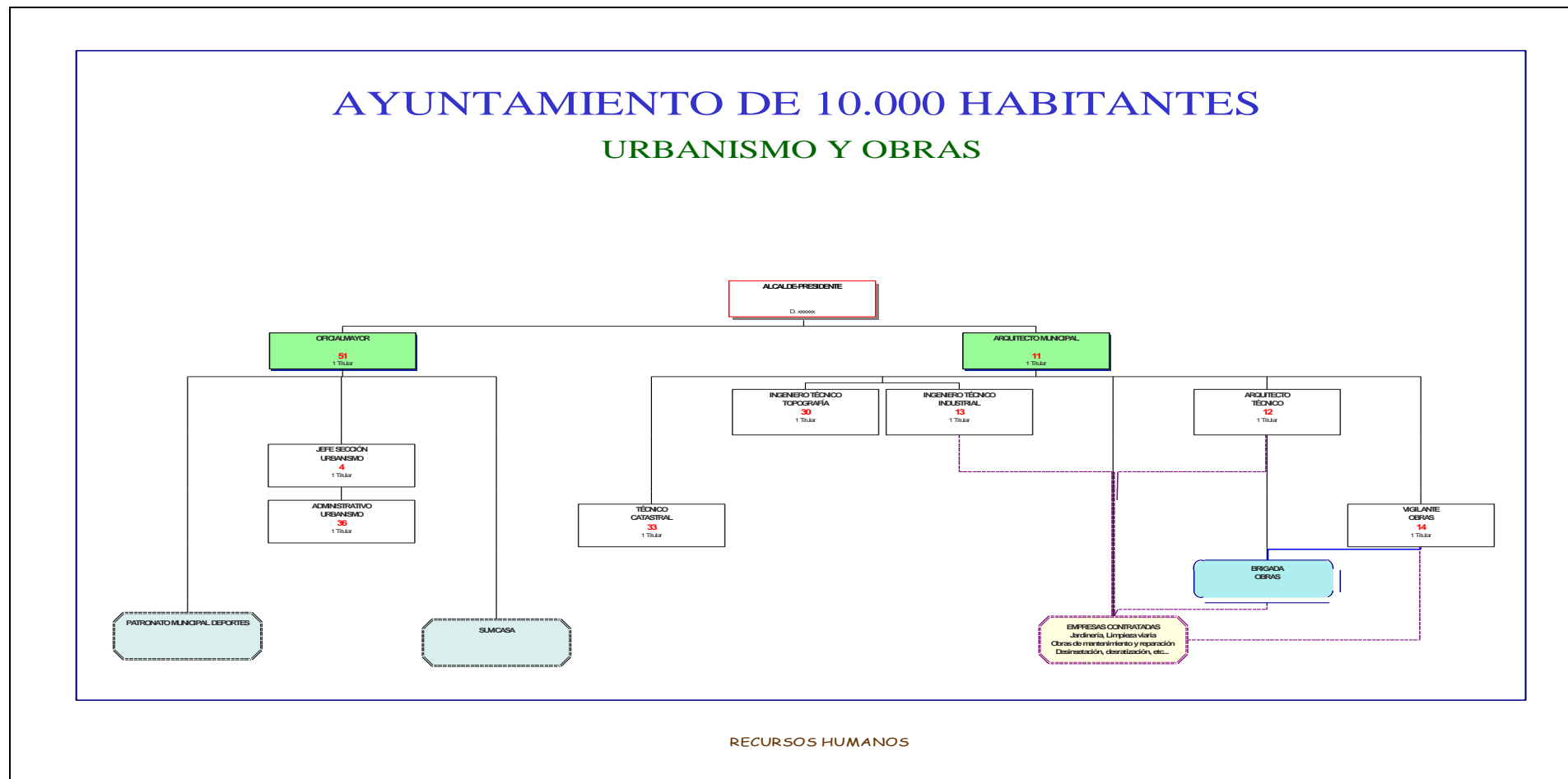
RECURSOS HUMANOS



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



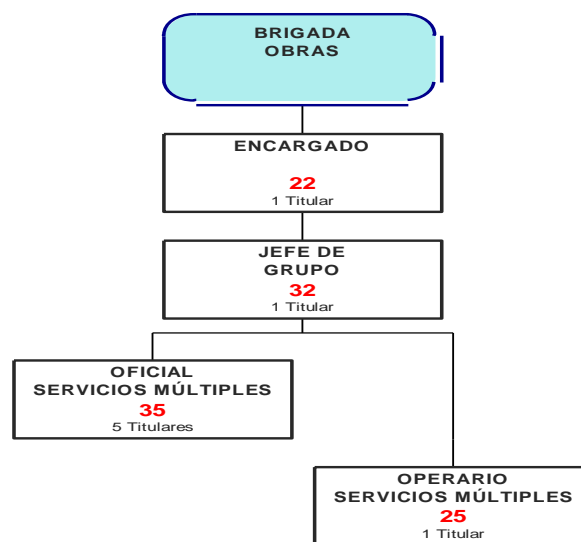
## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

### AYUNTAMIENTO DE 10.000 HABITANTES URBANISMO Y OBRAS (BRIGADA)



RECURSOS HUMANOS

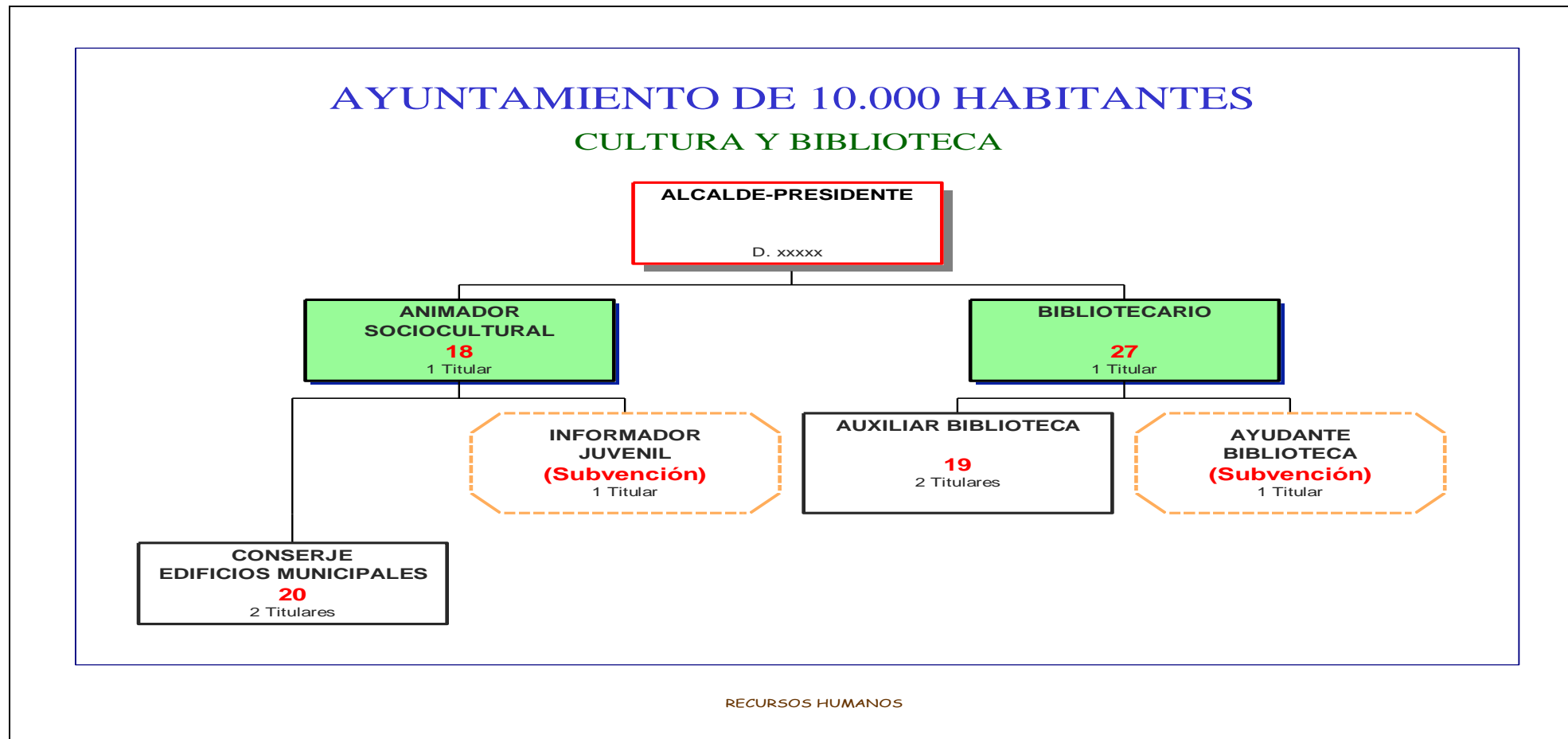
# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



RECURSOS HUMANOS

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## **Organigramas Municipales: Diversos ejemplos. Su confuso marco legal (competencia de la Alcaldía o del Pleno municipal).**

En el apartado precedente hemos expuesto un modelo de organigrama, correspondiente a la estructura de un Ayuntamiento de unos 10.000 habitantes.

A continuación veremos otros organigramas, correspondientes a diversas administraciones locales, que nos permitirán constatar la importante variedad de realidades administrativas que engloba el término Administración Local, como ya hemos venido poniendo de manifiesto a lo largo de todo este análisis, y que hacen muy difícil la definición de patrones comunes para todos los modelos de organización. Todo ello dicho sin perjuicio de que las Diputaciones Provinciales y Administraciones Autonómicas podrían hacer mucho más trabajo del que hacen por apoyar al establecimiento de modelos según tamaños, las primeras, y mejorar el ámbito normativo primero y el de control después las segundas.

Sin embargo, antes de exponer estos ejemplos, deberemos detenernos, aún cuando sea brevemente, en el confuso margo legal establecido para el ejercicio de la potestad organizativa de la administración Local.

En primer lugar es preciso tener en cuenta lo establecido por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales:

### DISPOSICIONES ADICIONALES.

Cuarta. **La estructura y organización de los servicios administrativos del Ayuntamiento corresponderá, con carácter general, al Alcalde**, con asesoramiento de la Comisión de Gobierno, en el marco de las prescripciones del reglamento orgánico o, en su defecto, del presente Reglamento.

No obstante, el Pleno ostenta las atribuciones que le otorgan los artículos 22 y 47 de la Ley

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

7/1985, de 2 de abril, en orden a la creación de órganos desconcentrados, aprobación de las formas de gestión de servicios y aprobación de las ordenanzas reguladoras de cada uno de ellos, **así como las relativas a las plantillas de personal y a la Relación de Puestos de Trabajo de la entidad.**

Por su parte, el artículo 22 de la Ley 7/1985, de 2 de abril señala que:

Artículo 22. (Modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre):

1. El Pleno, integrado por todos los Concejales, es presidido por el Alcalde.
2. Corresponden, en todo caso, al Pleno las siguientes atribuciones:....

i) **La aprobación de la plantilla de personal y de la Relación de Puestos de Trabajo**, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.

Realmente, al menos desde el punto de vista del ejercicio de la gestión práctica de recursos humanos en las administraciones locales, resulta difícil imaginar formas de gestionar la estructura y organización de los servicios administrativos del Ayuntamiento sin afectar a la Relación de Puestos de Trabajo, toda vez que, conforme a las previsiones del artículo 15.1 de la Ley 30/1984, las Relaciones de Puestos de Trabajo son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto; y de acuerdo con el subapartado d) del mismo precepto, la creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo se realizará a través de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

En cualquier caso, la conclusión a la que se ha de llegar es a la de la reserva de competencia plenaria para cualquier variación de la estructura y organización de los servicios administrativos que suponga cualquier modificación de la Relación de Puestos de Trabajo o la creación, modificación, refundición o supresión de puestos de trabajo; que en la práctica es lo que se da en la mayoría de los supuestos.

Téngase en cuenta, por último, la trascendencia de una Resolución de Alcaldía

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

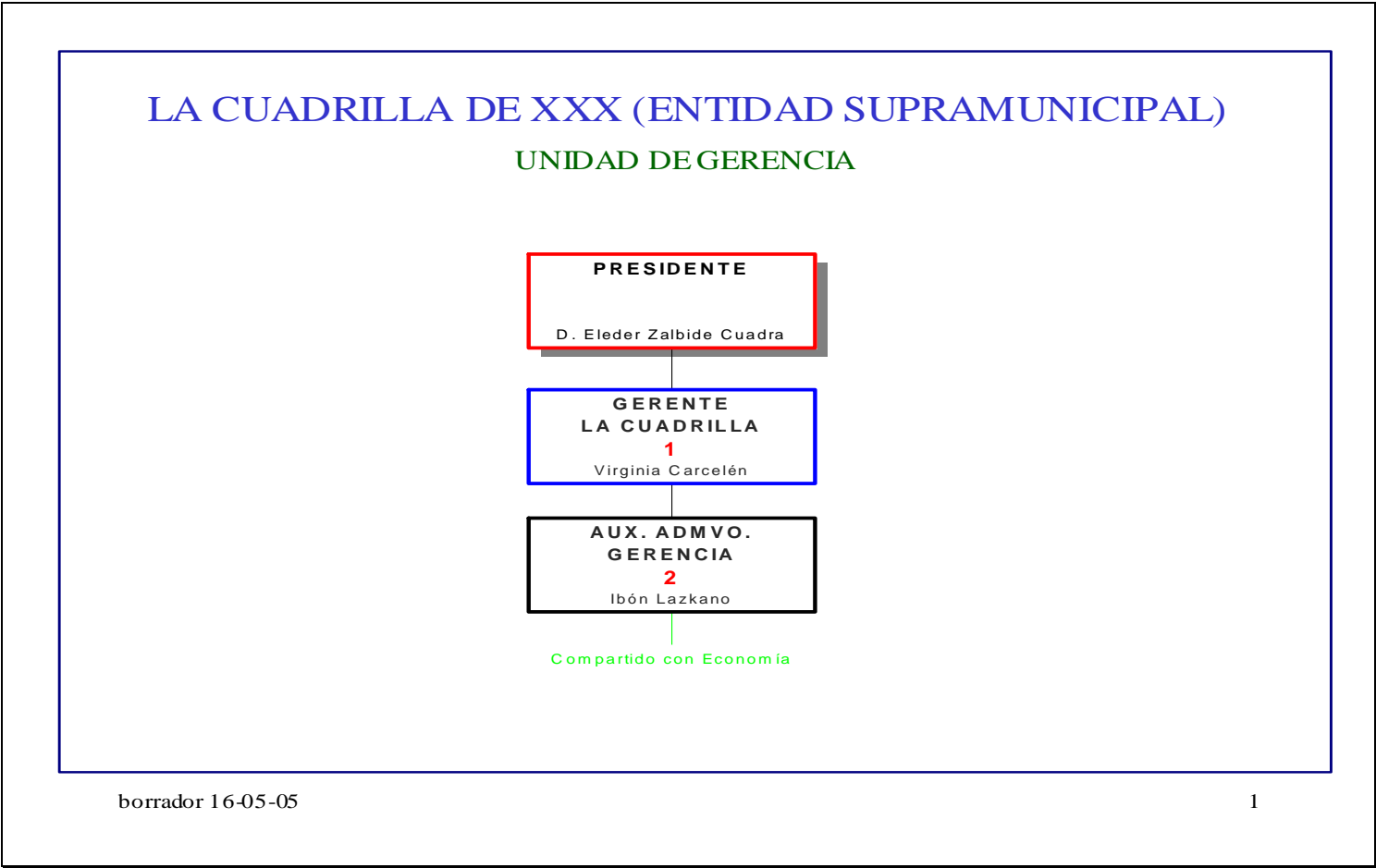
que vulnere estos preceptos. En tal sentido, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común señala en su Artículo 62, en el que regula la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que:

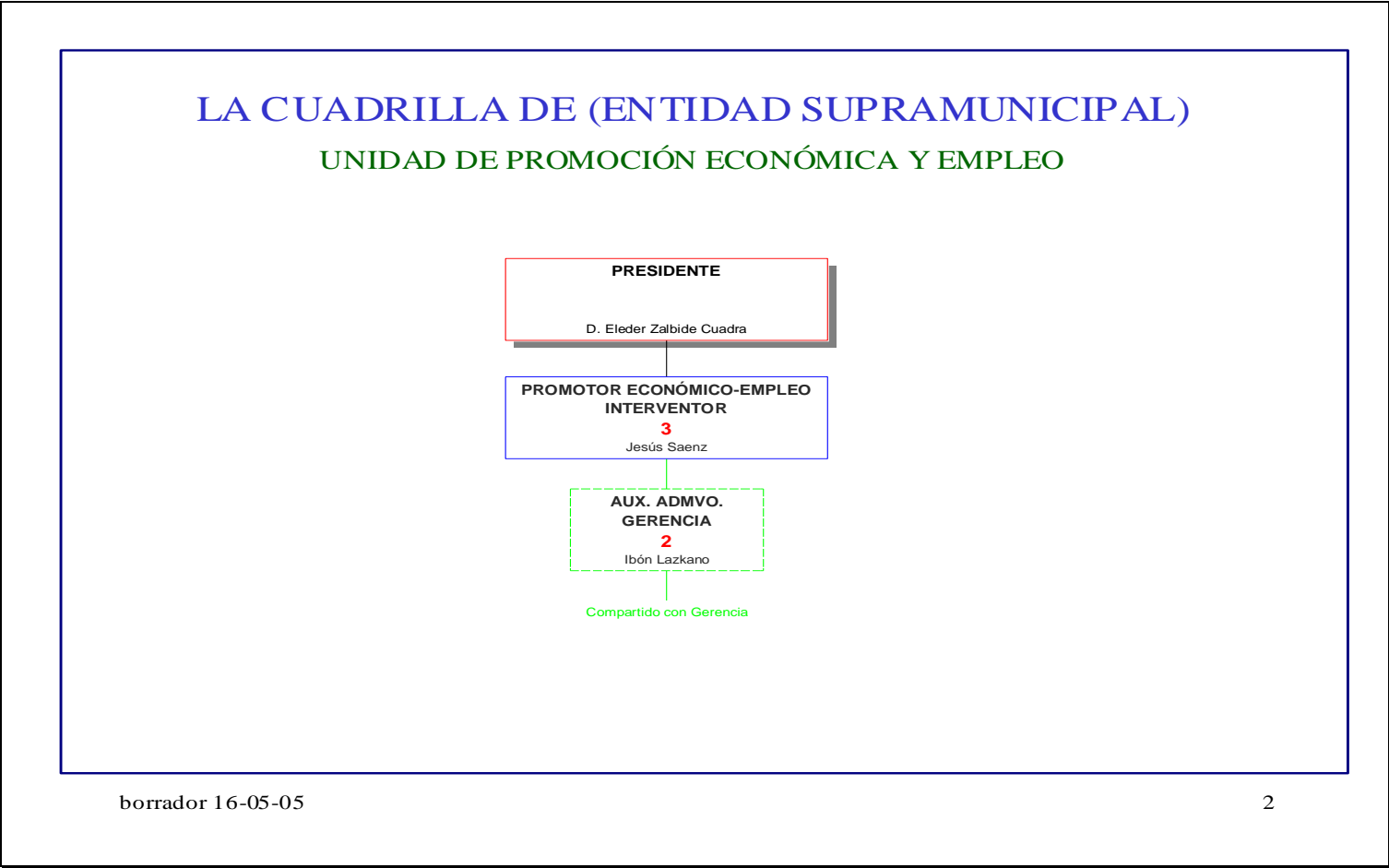
1. Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:
- b) Los **dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia** o del territorio.

Veamos a continuación los ejemplos comentados:



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local





## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

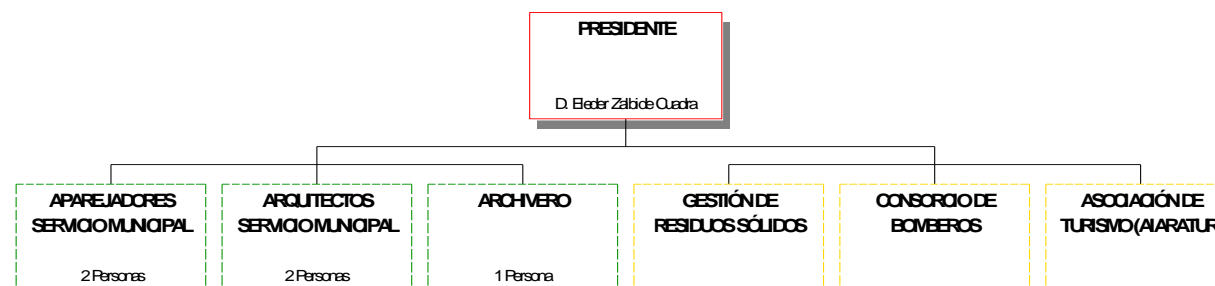


## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

### LA CUADRILLA DE (ENTIDAD SUPRAMUNICIPAL)

#### SERVICIOS CONTRATADOS



borrador 16-05-05

6

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

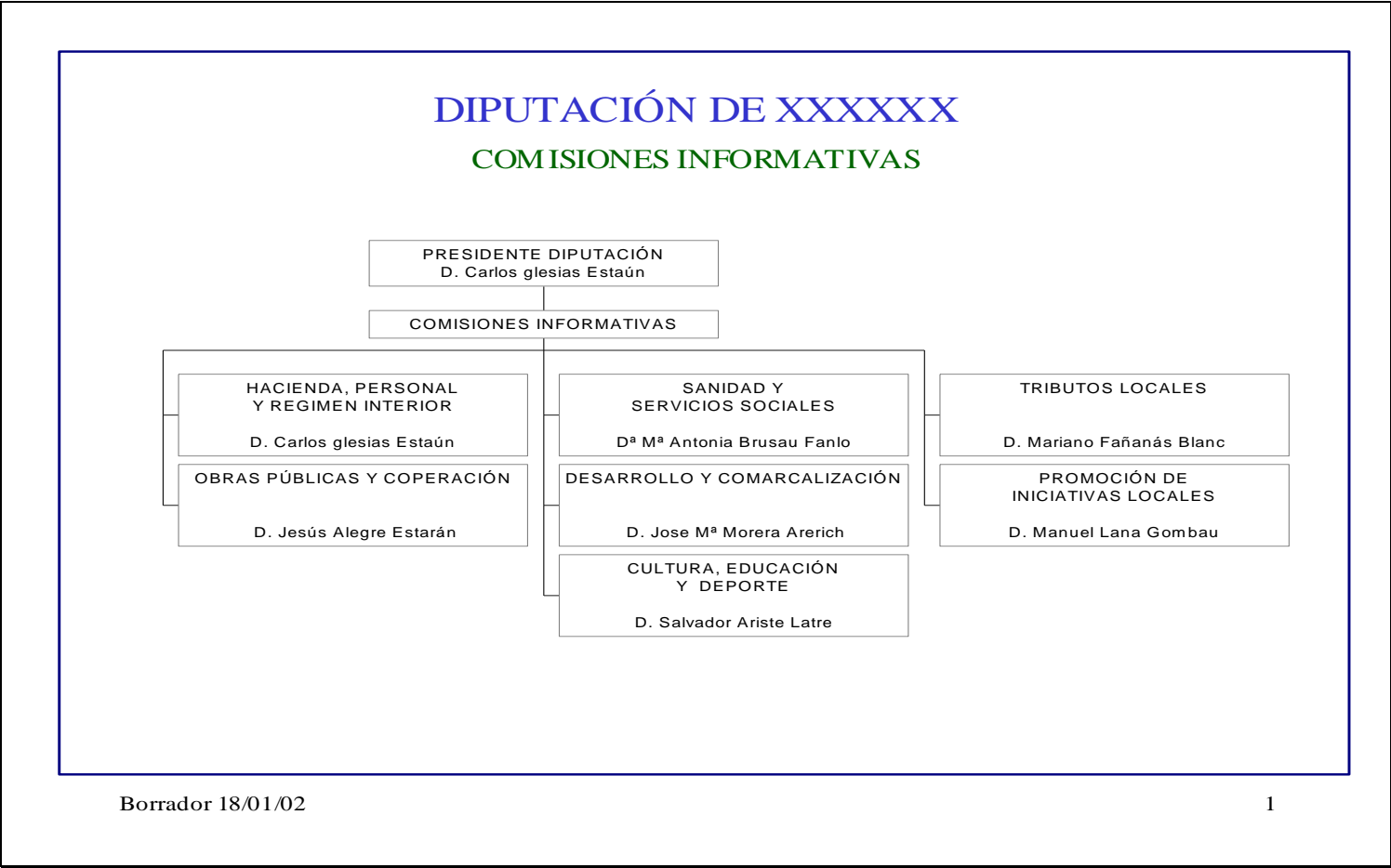
---



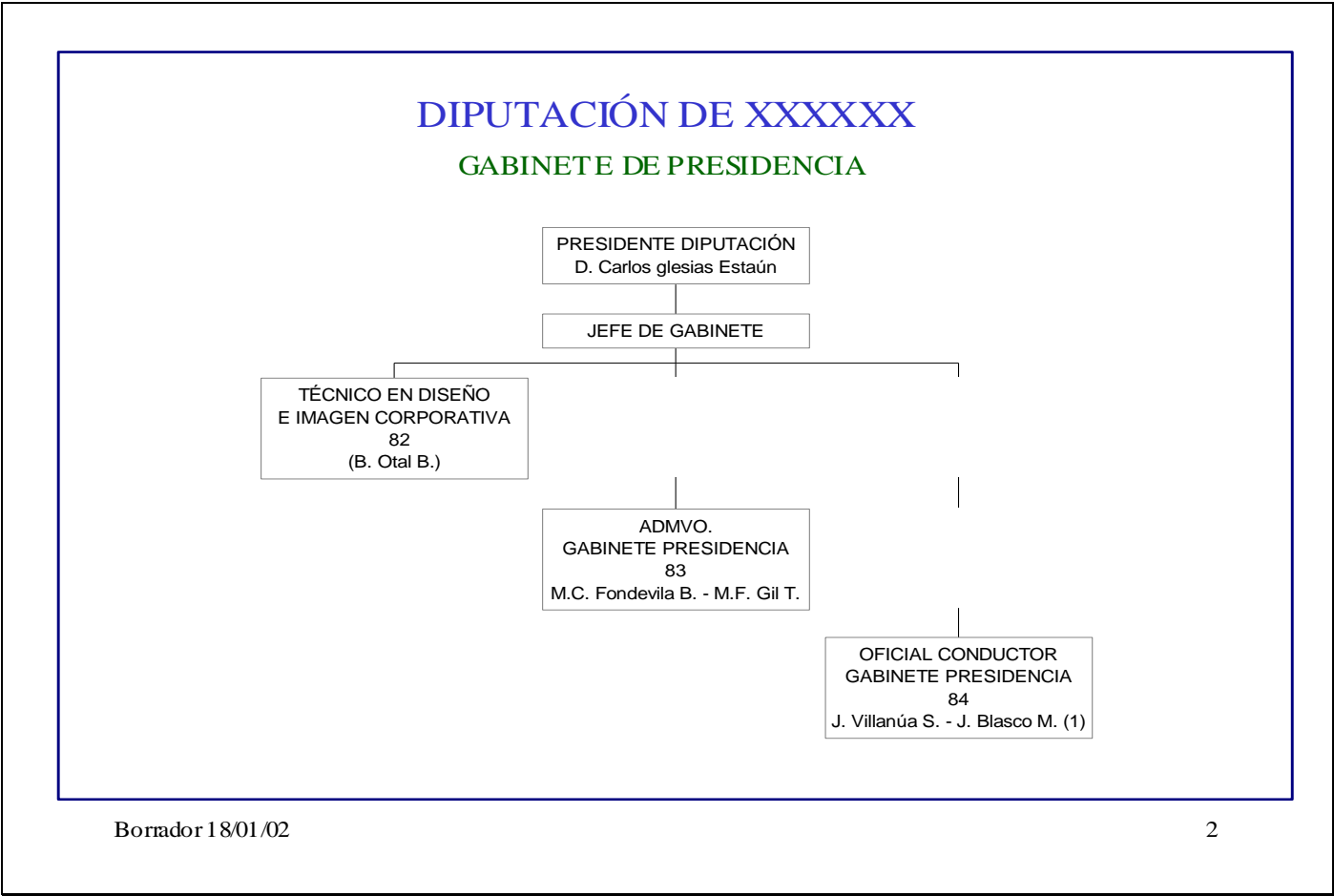




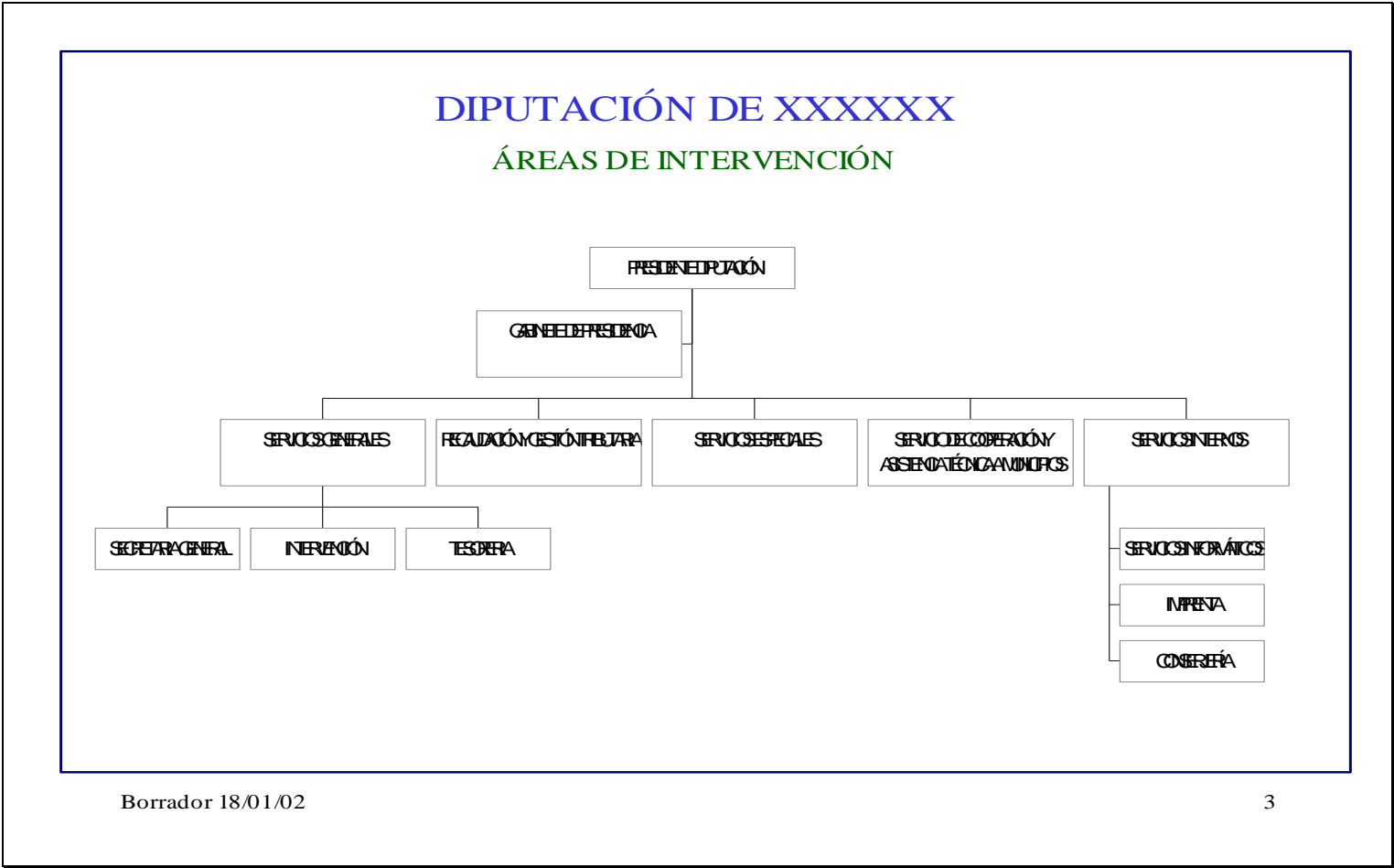
# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



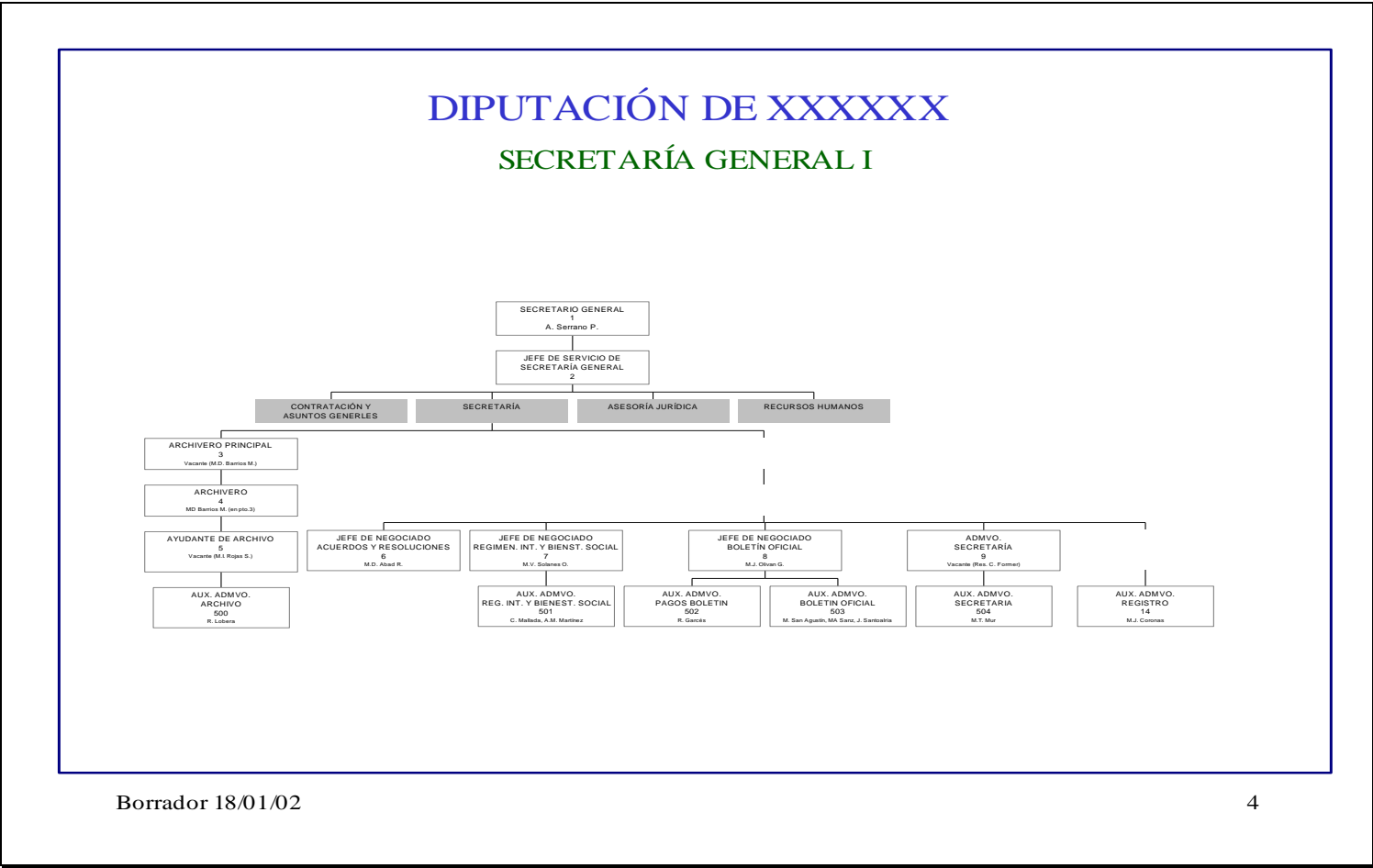
# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



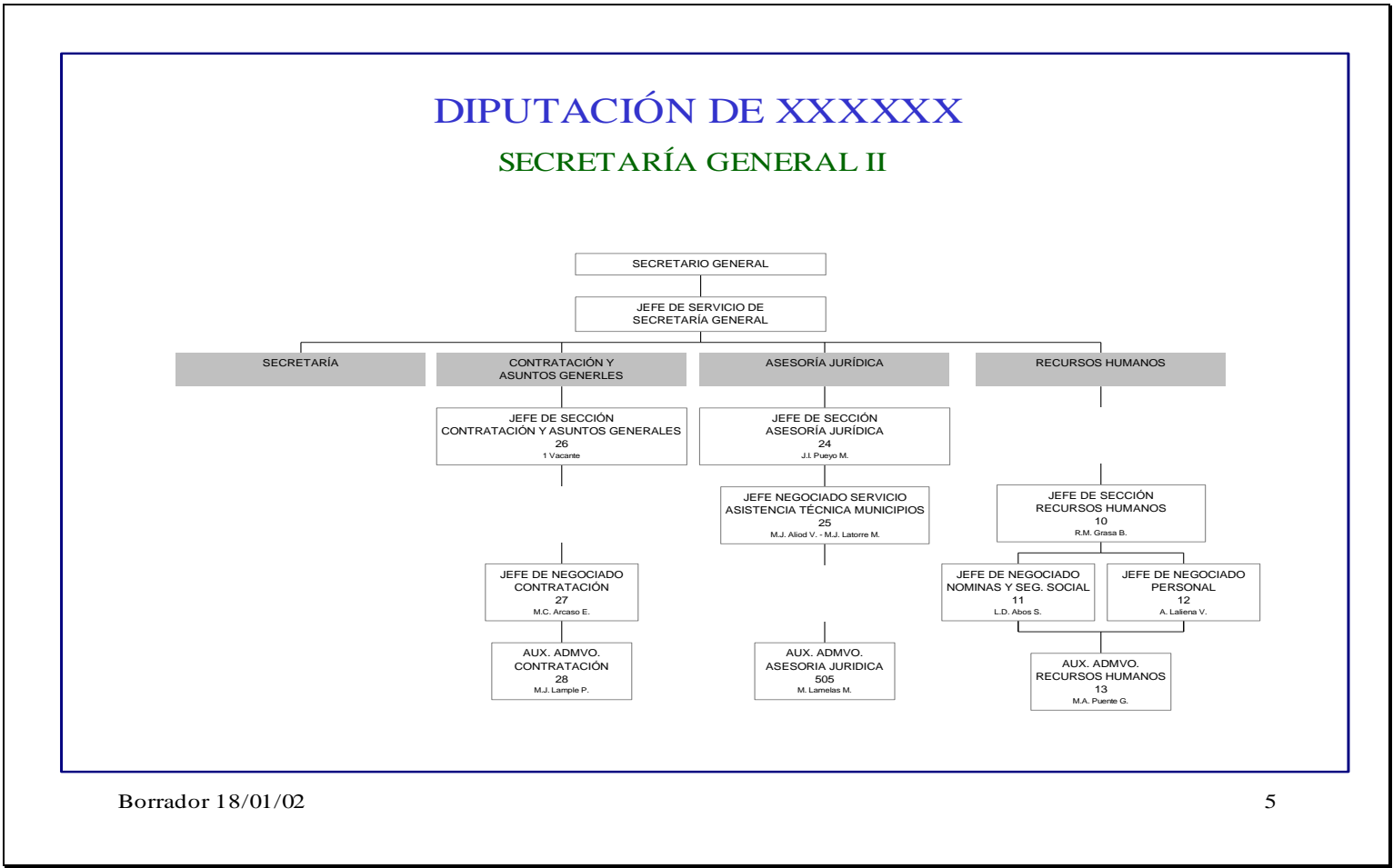
# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



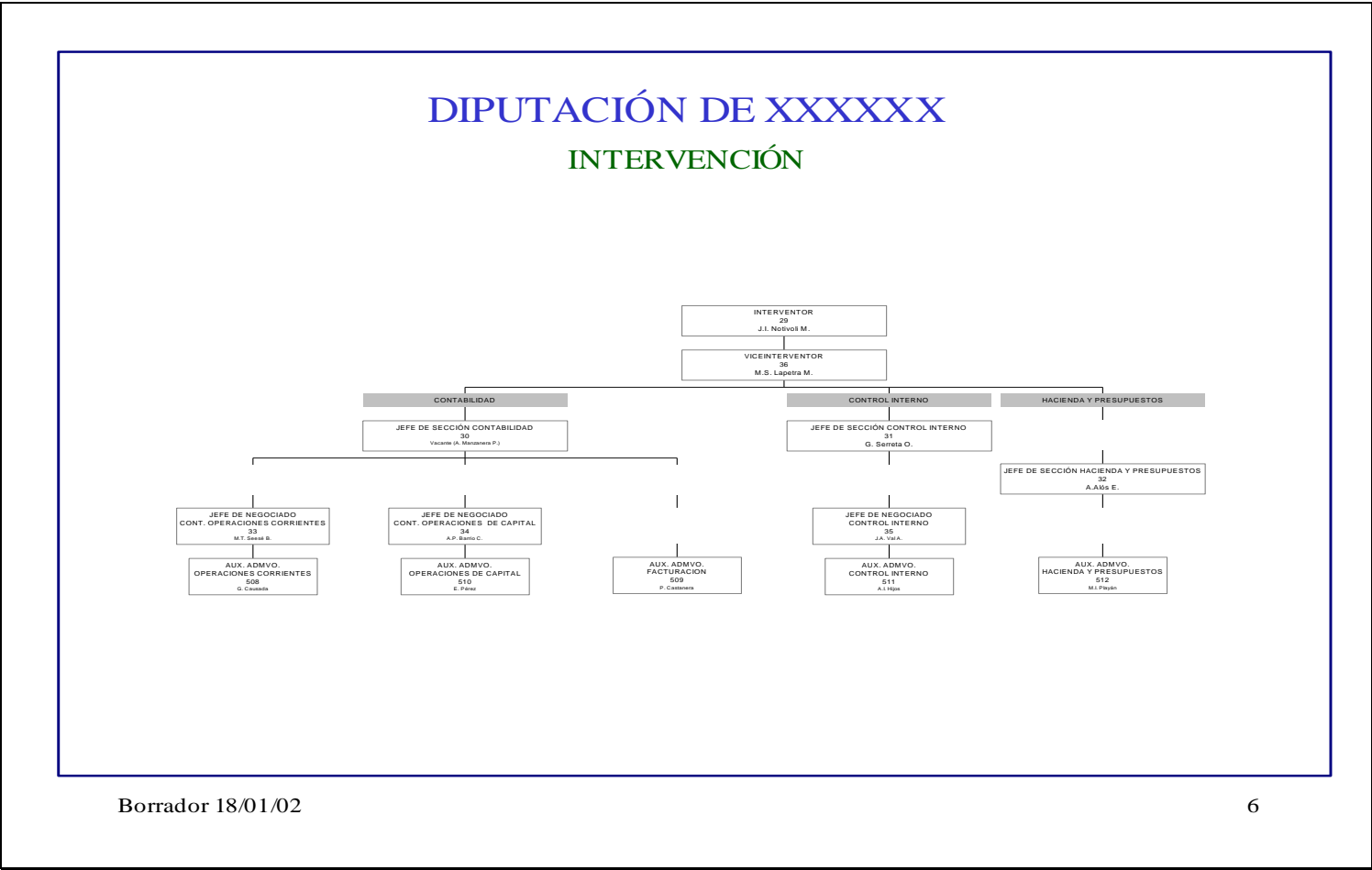
# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



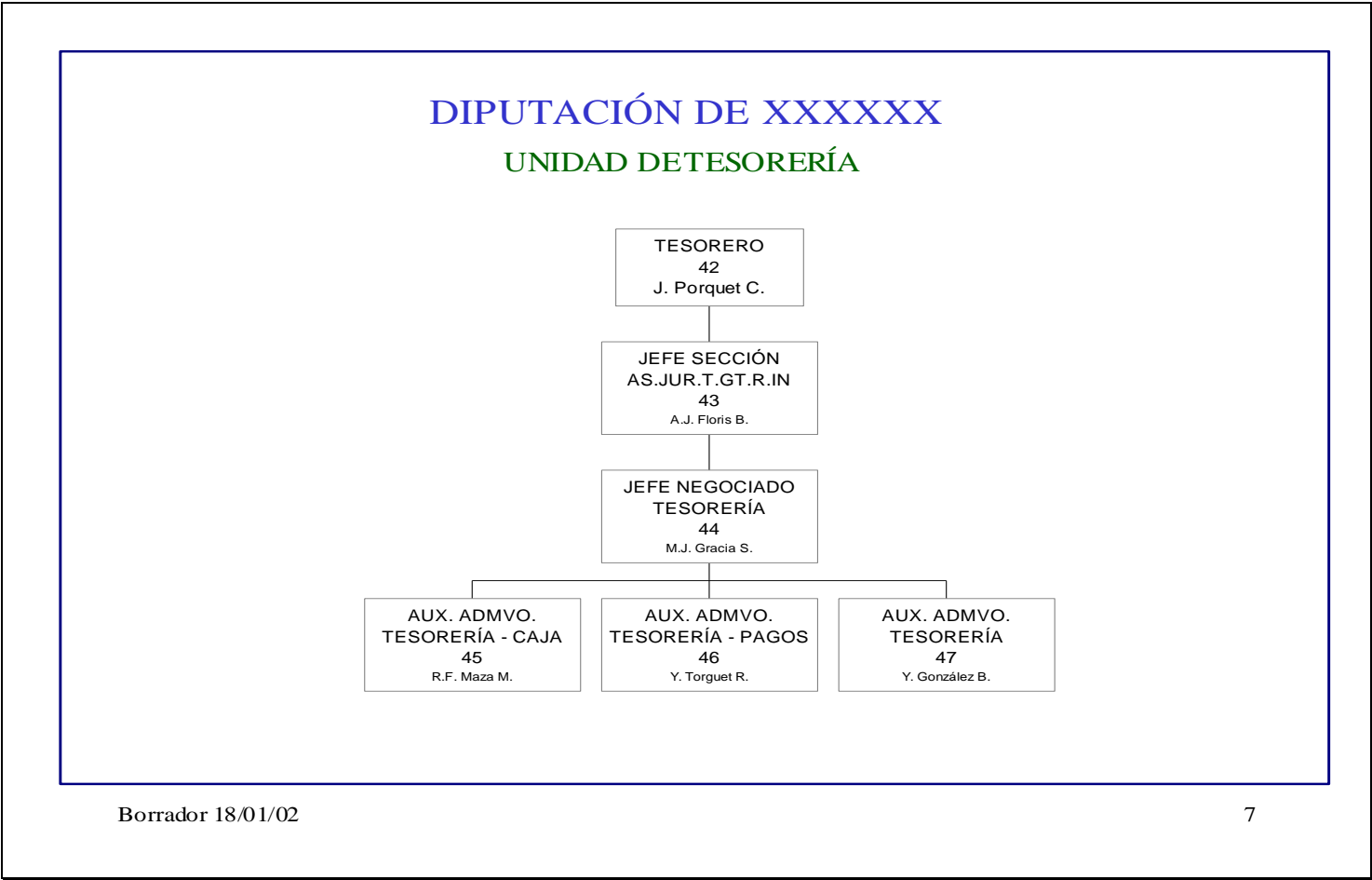
# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



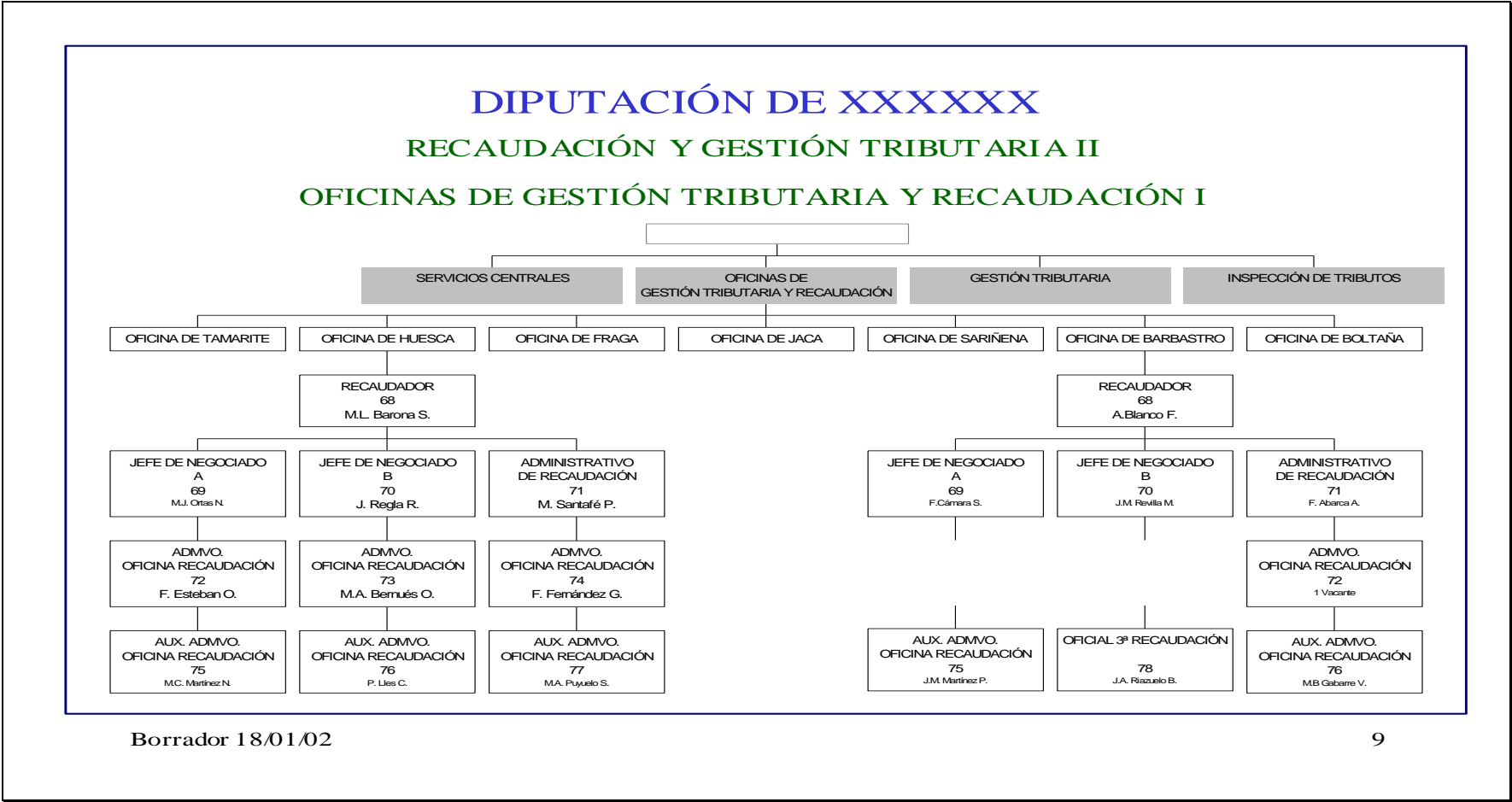
# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

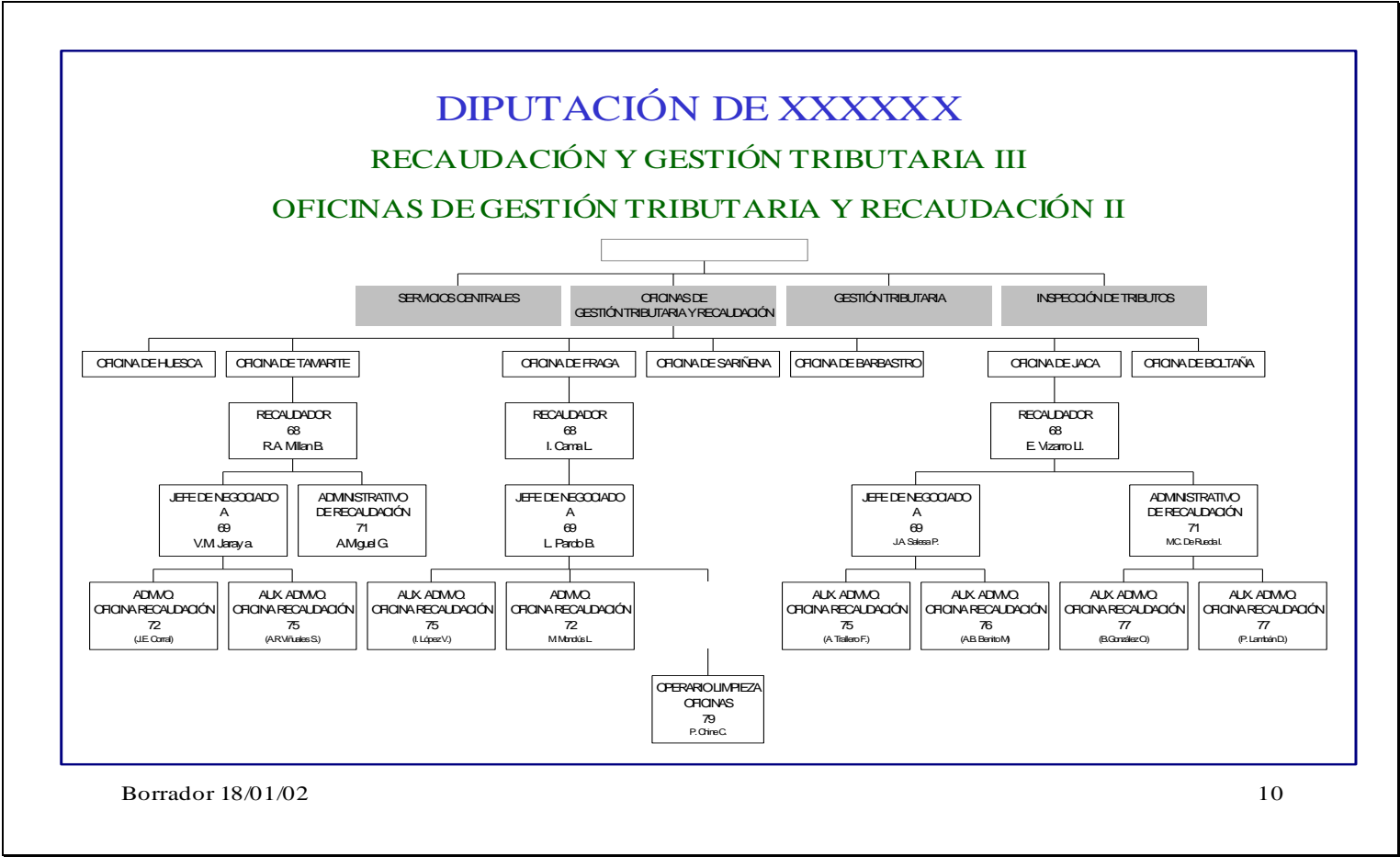


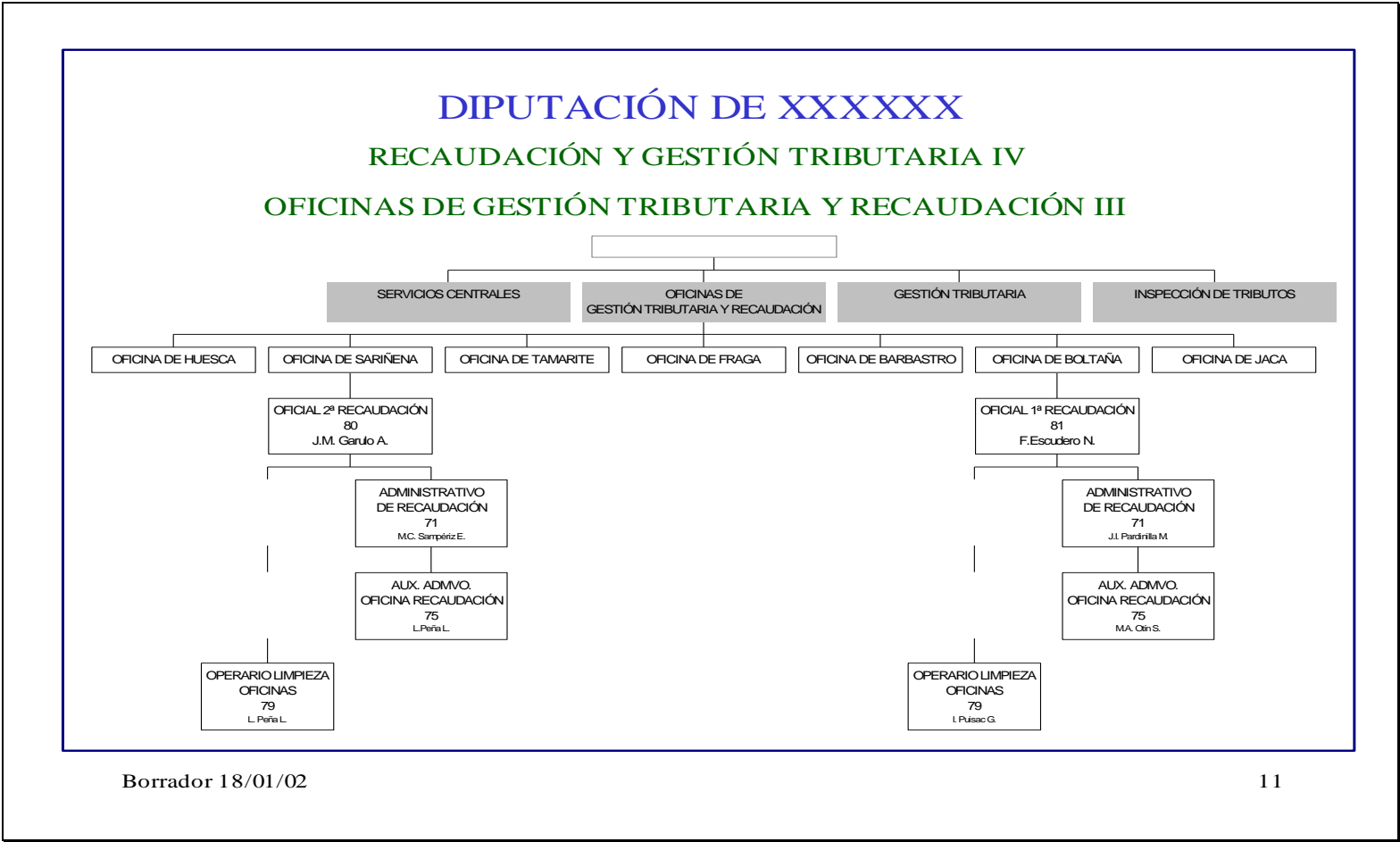
---





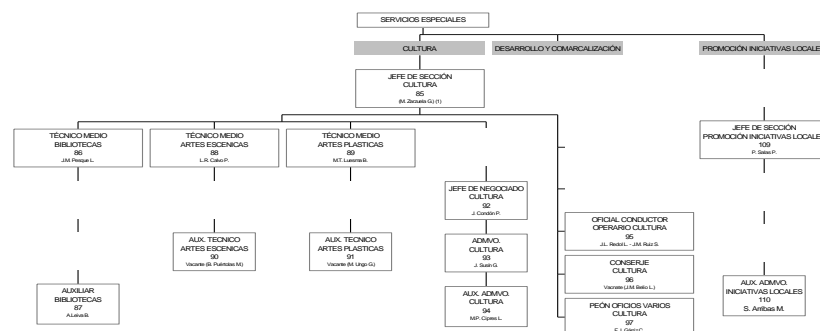






# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

## DIPUTACIÓN DE XXXXXX SERVICIOS ESPECIALES I

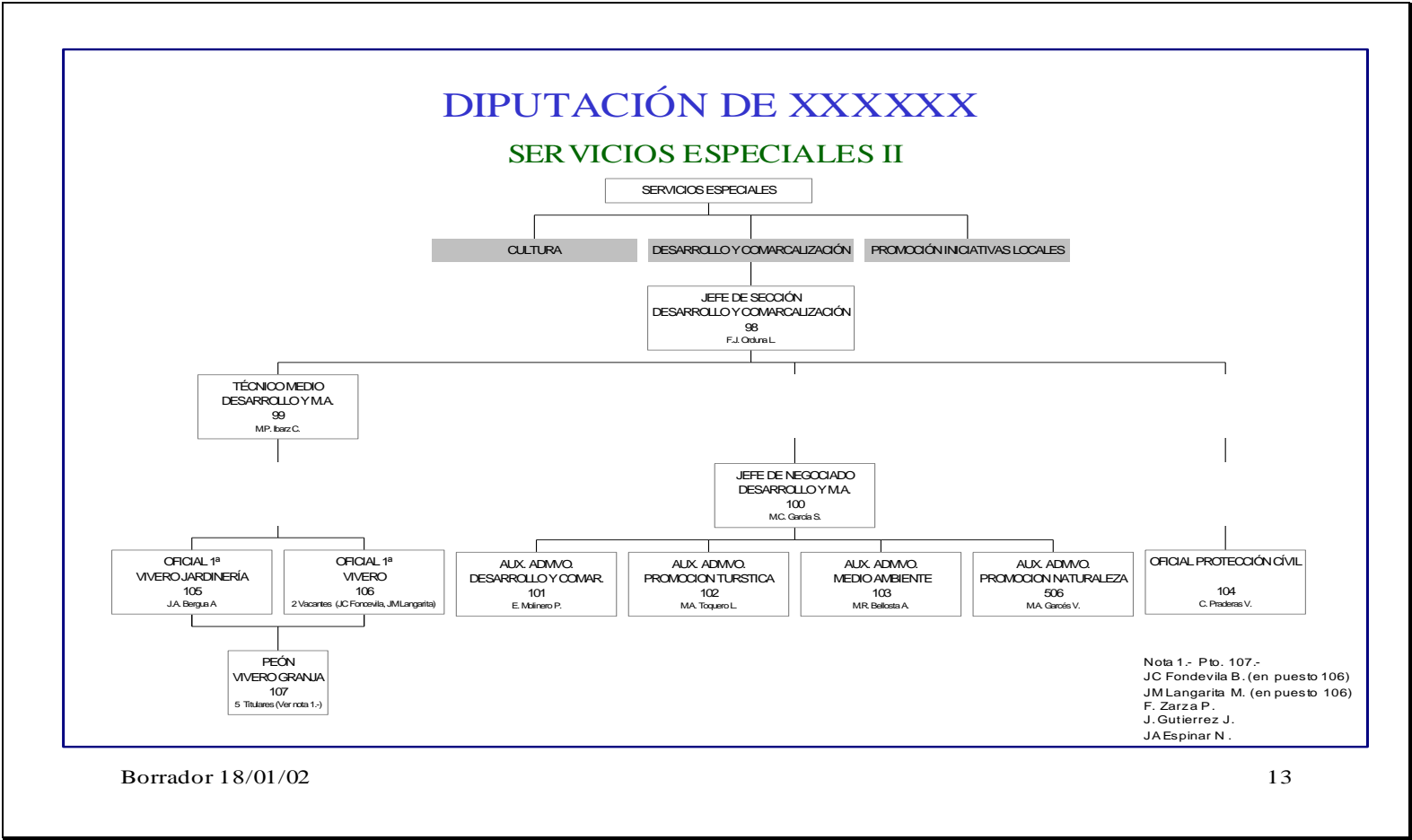


(1) Titular carlos Esco Sampérez en servicios especiales.

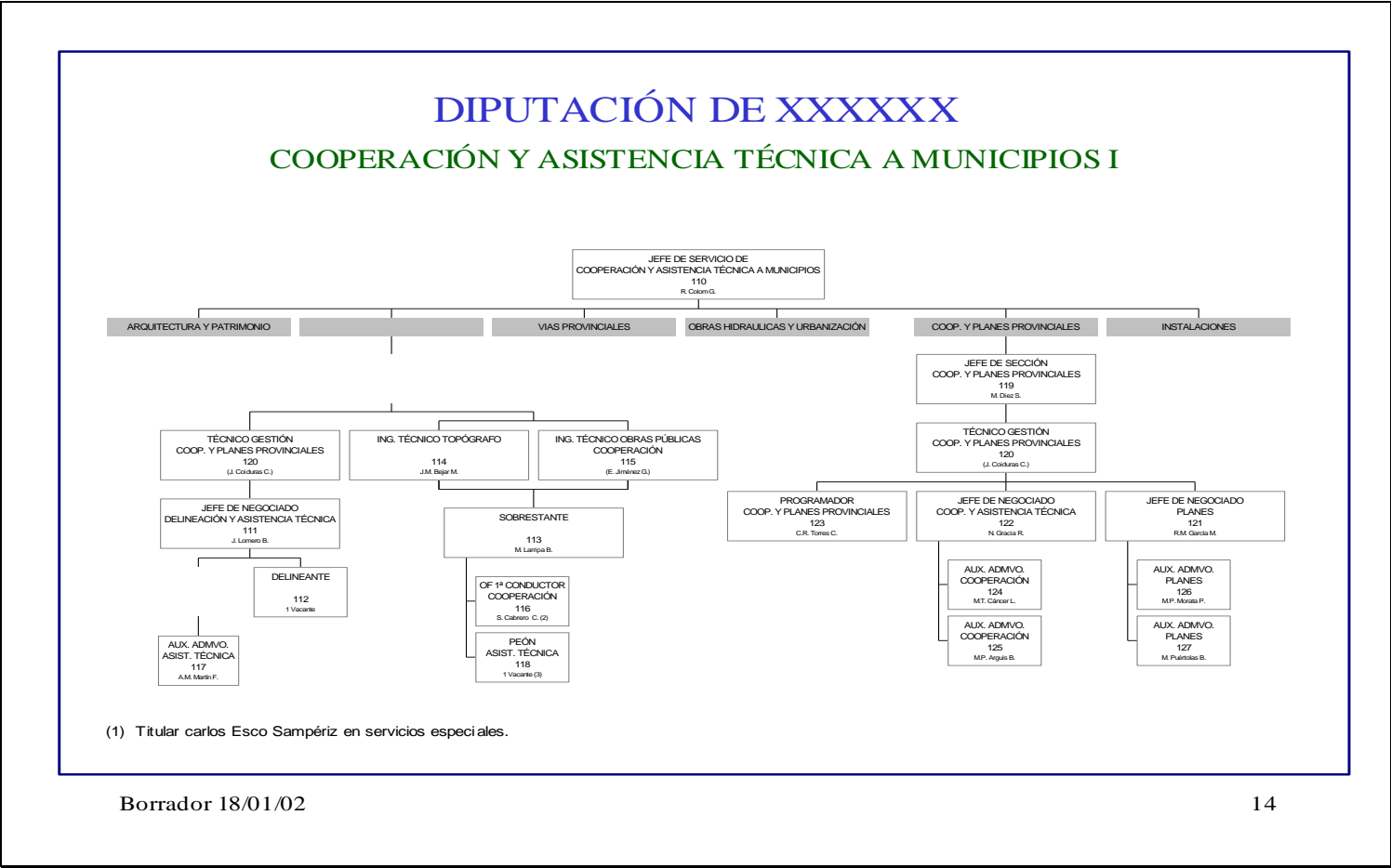
Borrador 18/01/02

12

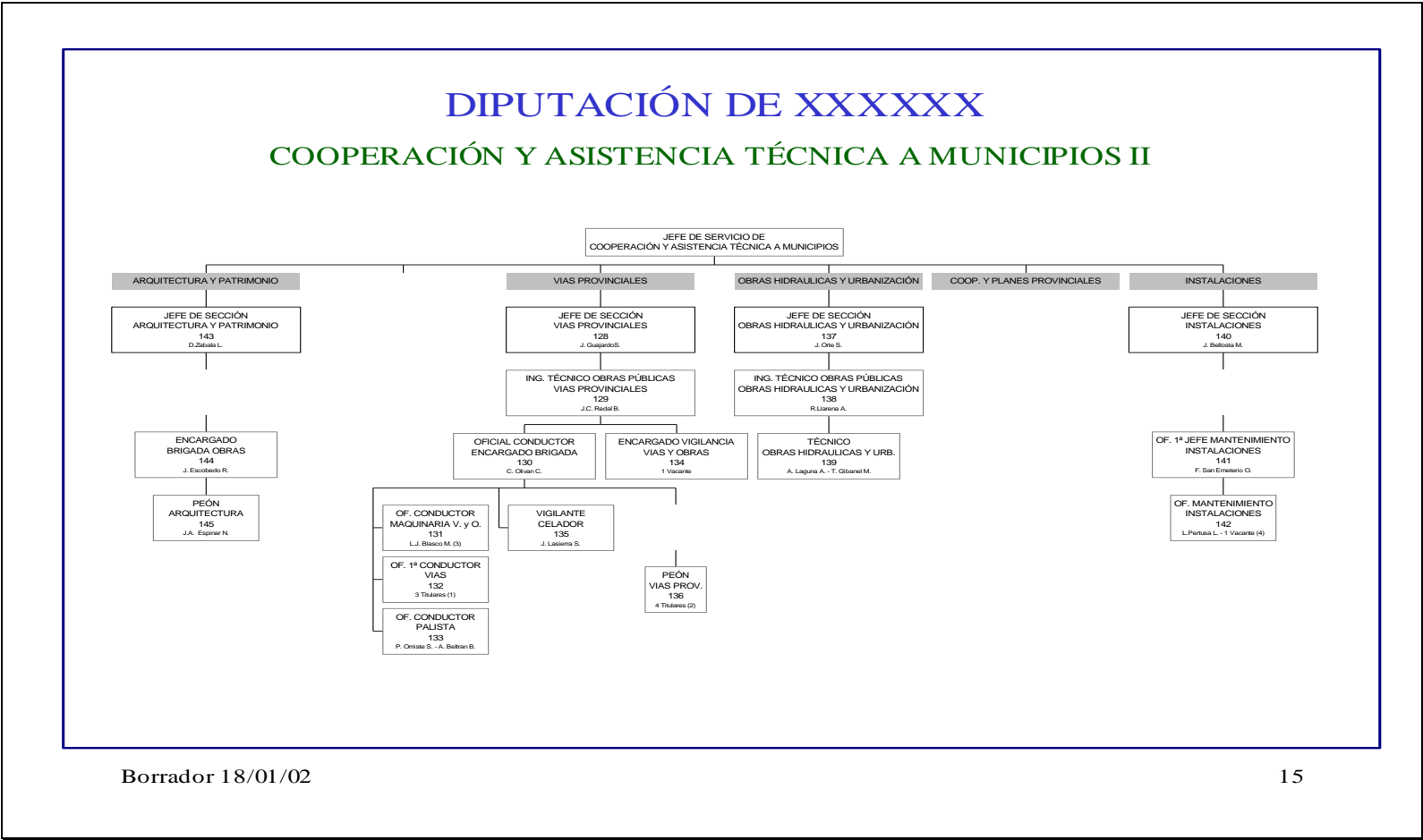
# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



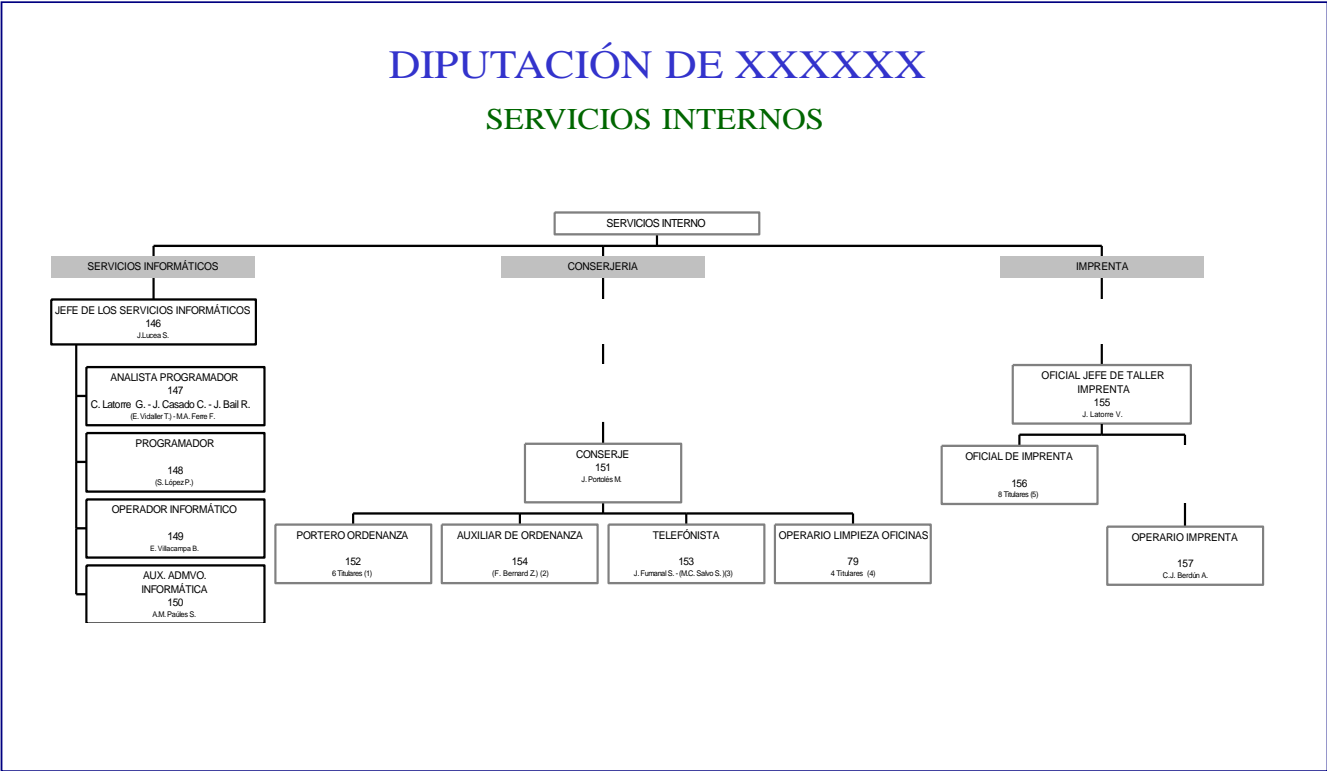
# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

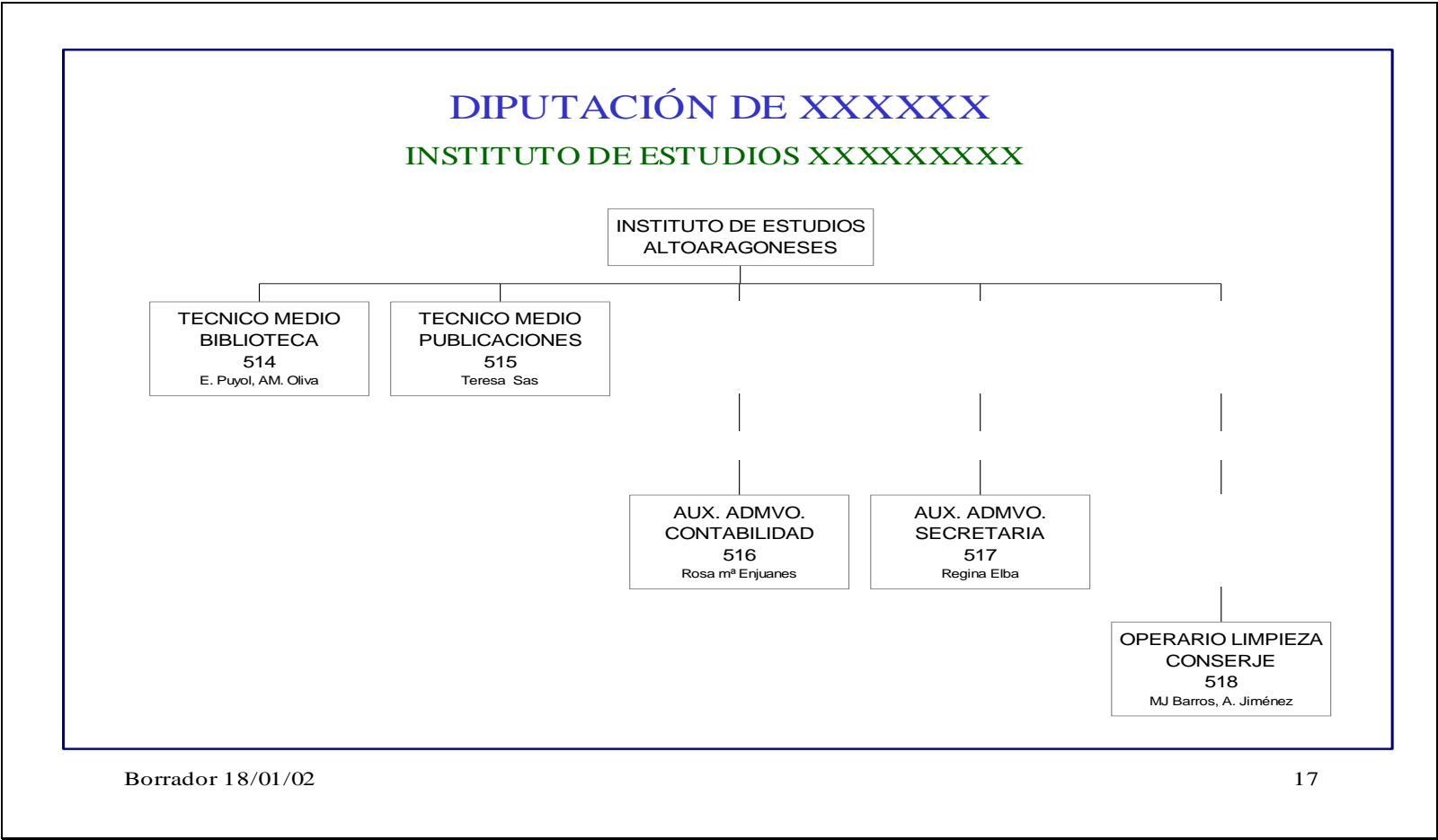


Borrador 18/01/02

16

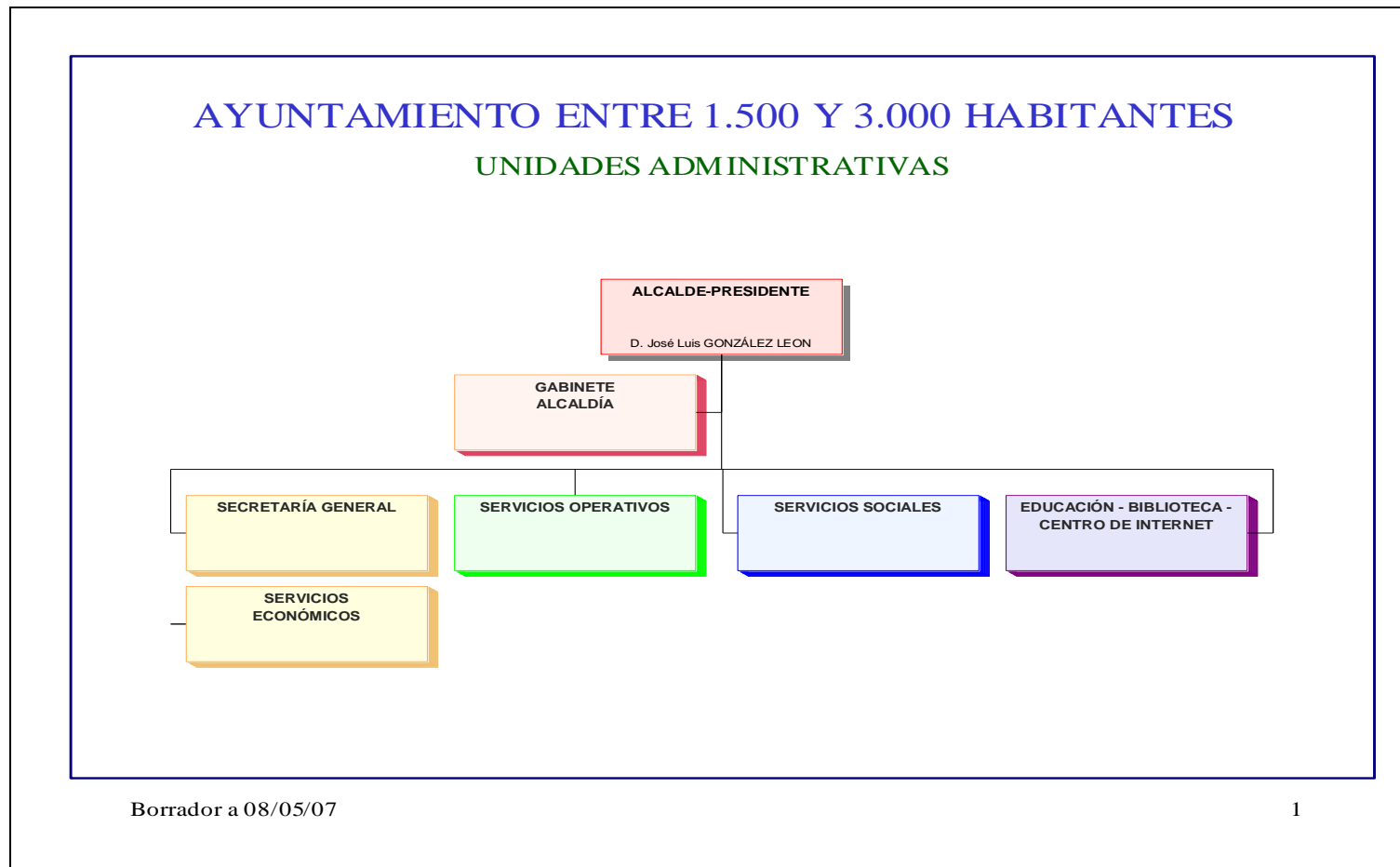


# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



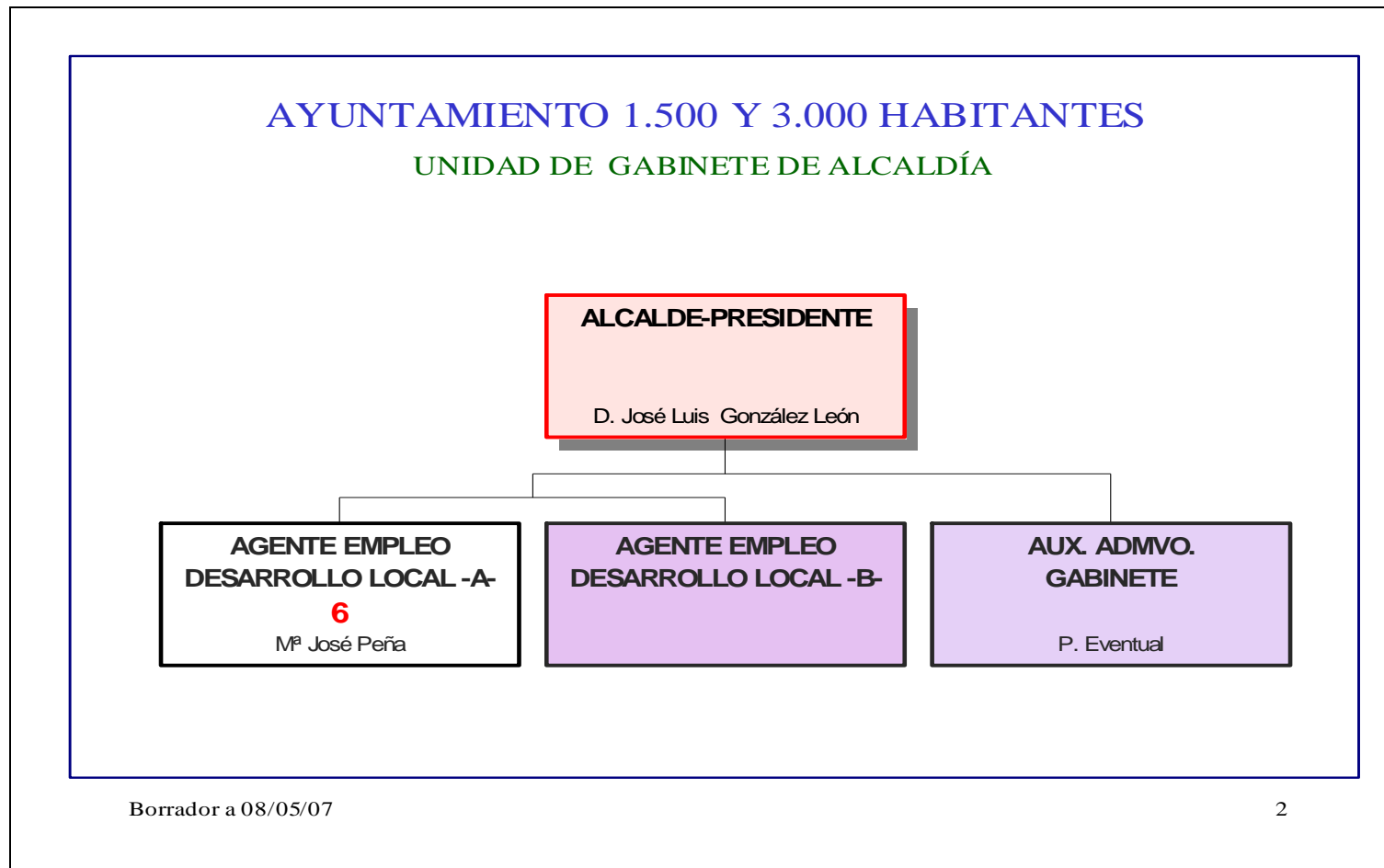
## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

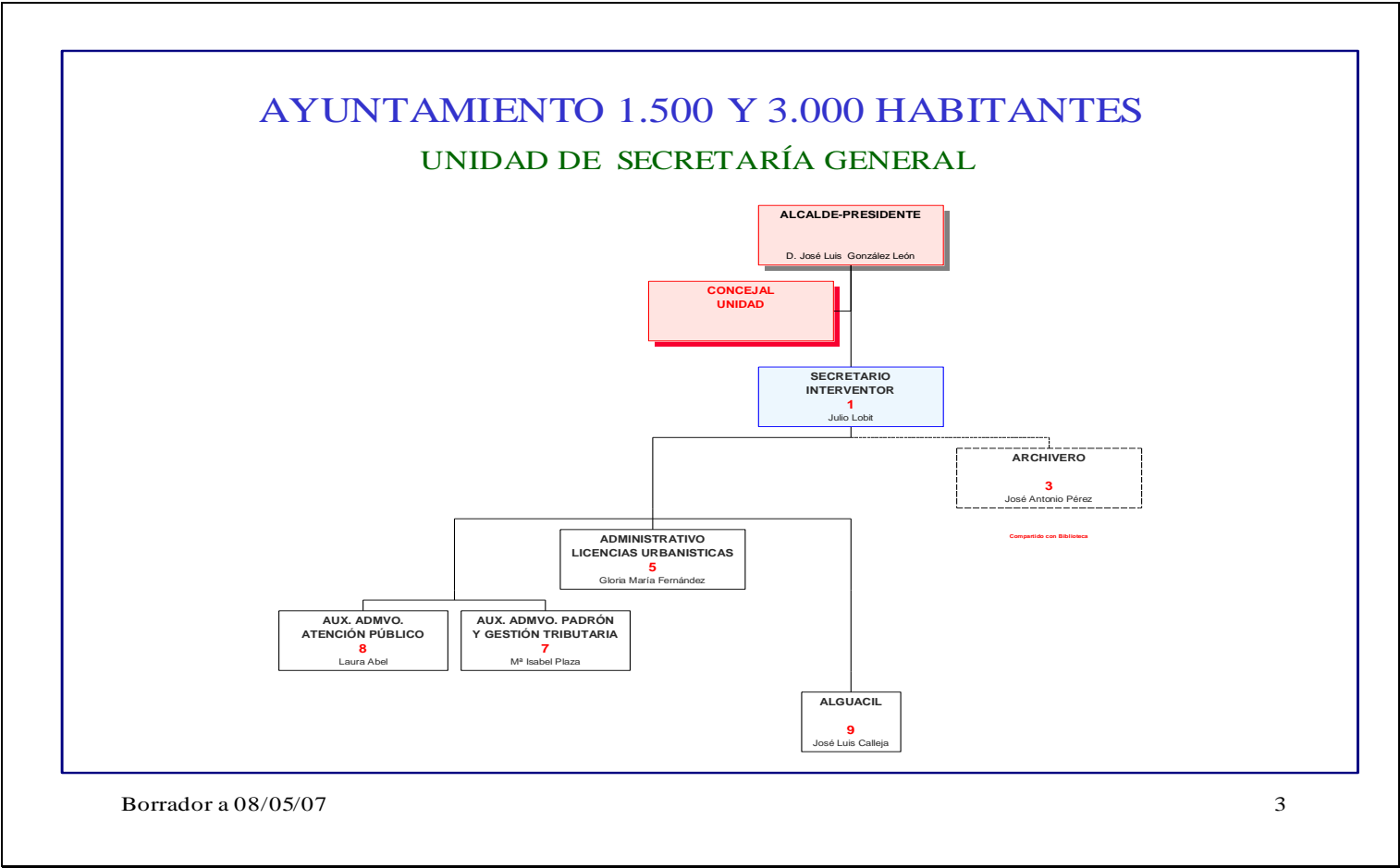


## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

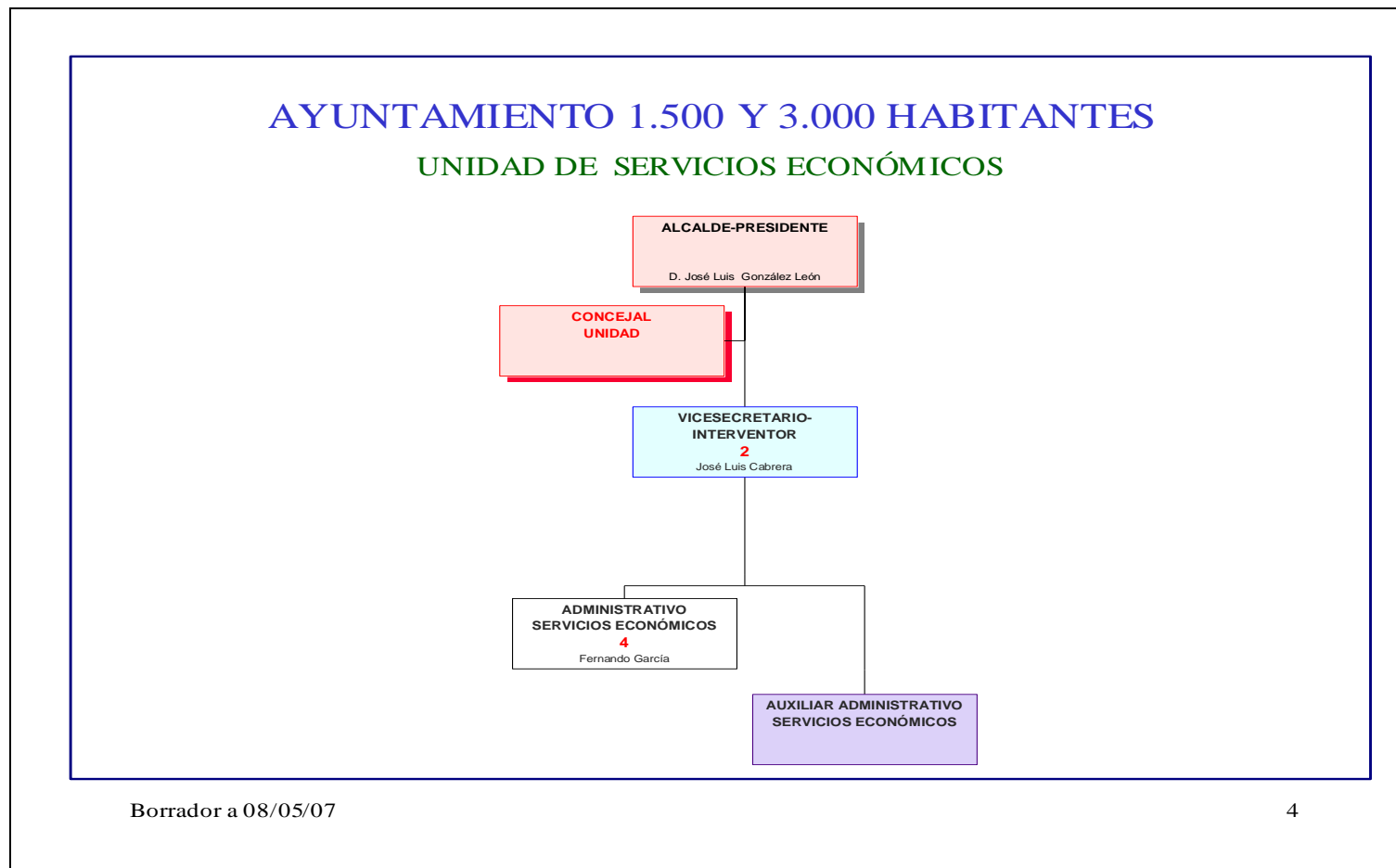


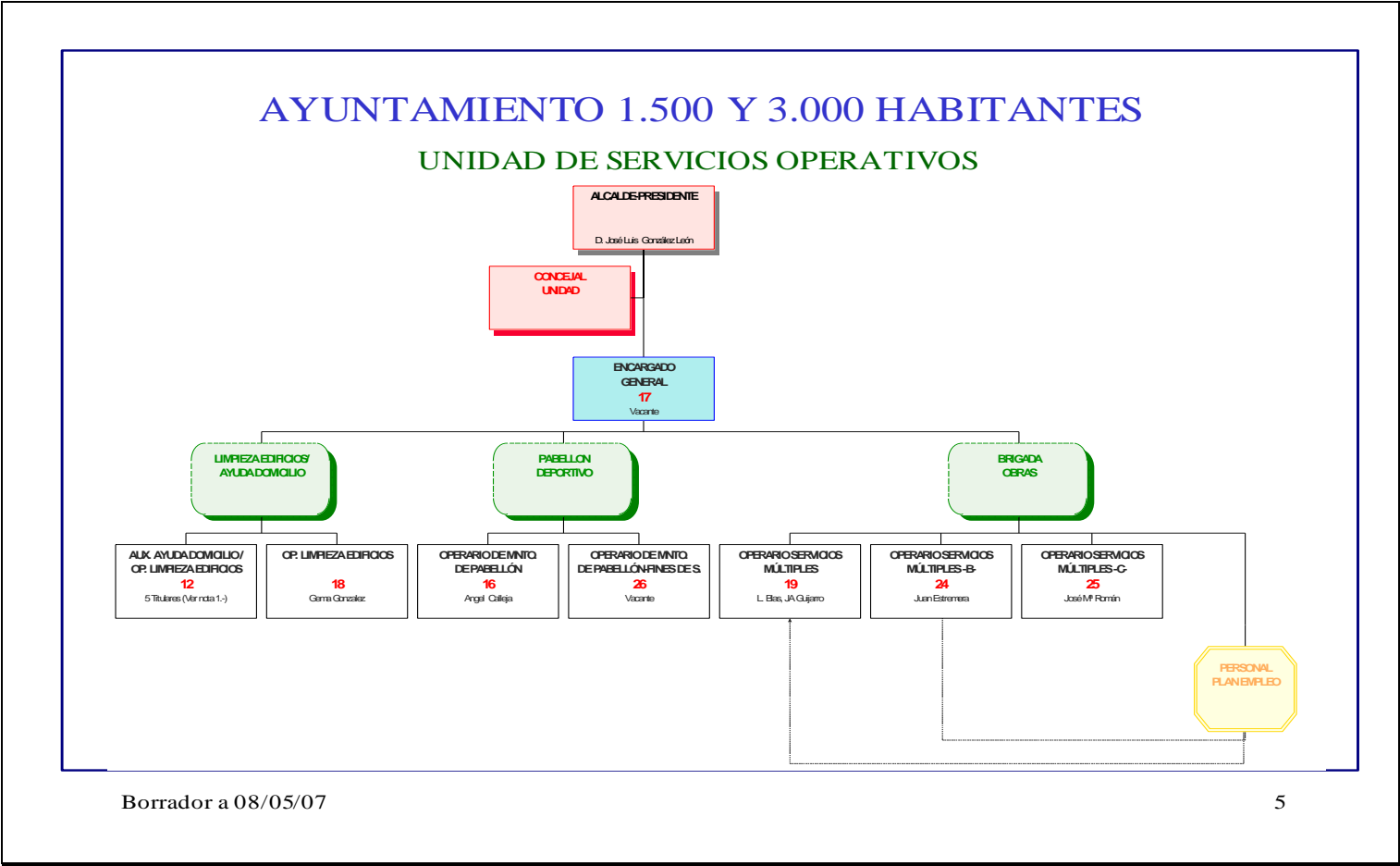
# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



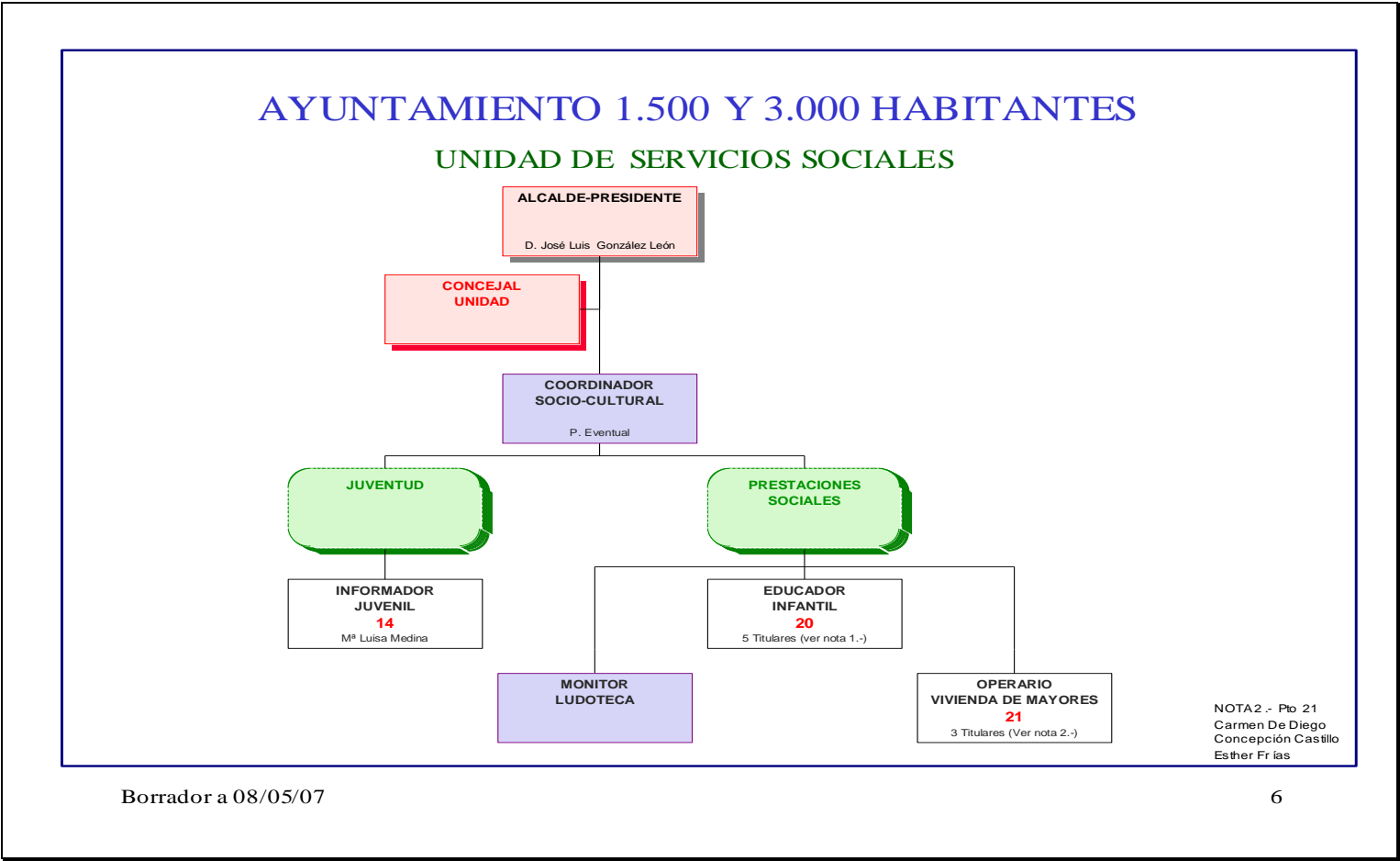
## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

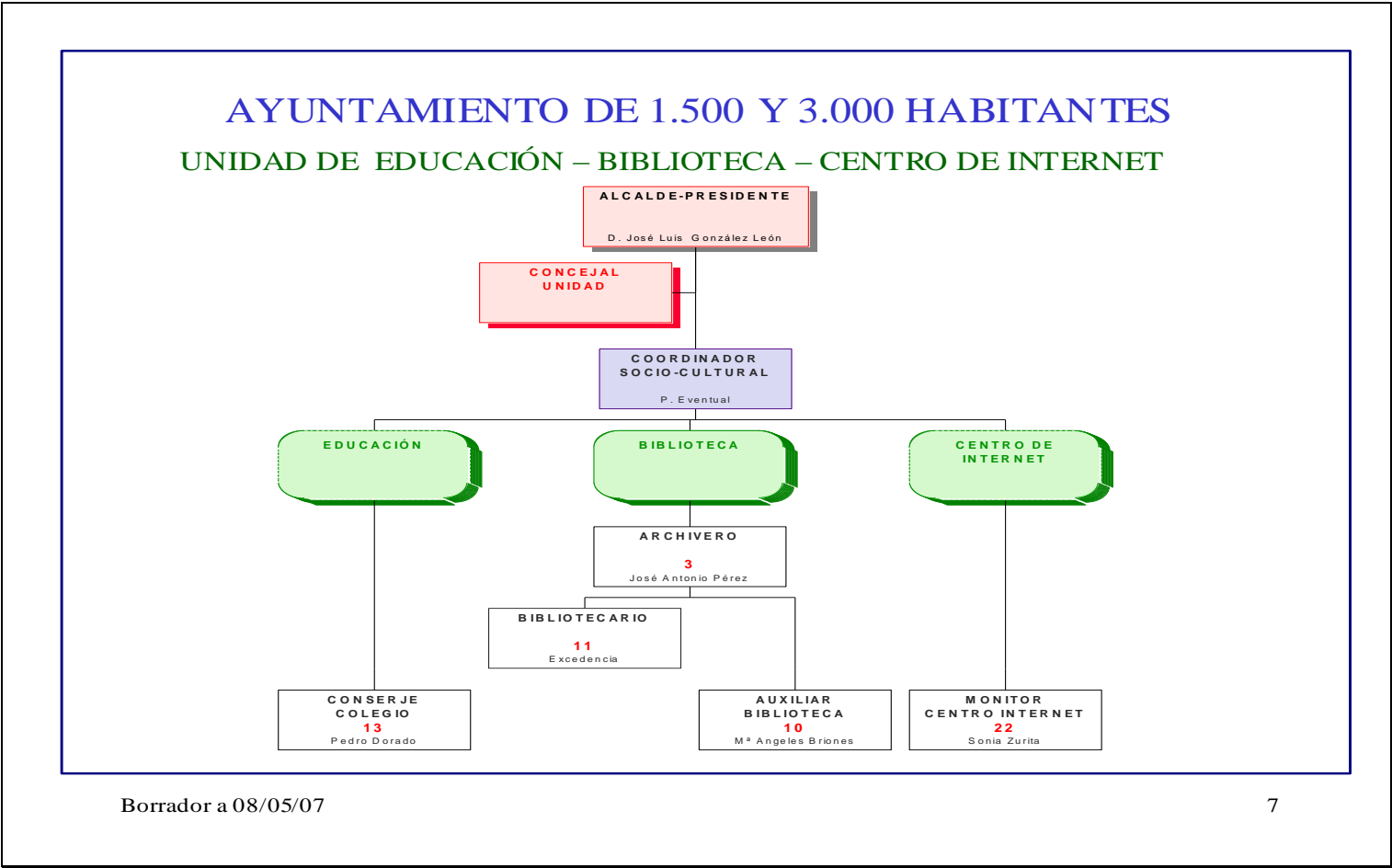




# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local





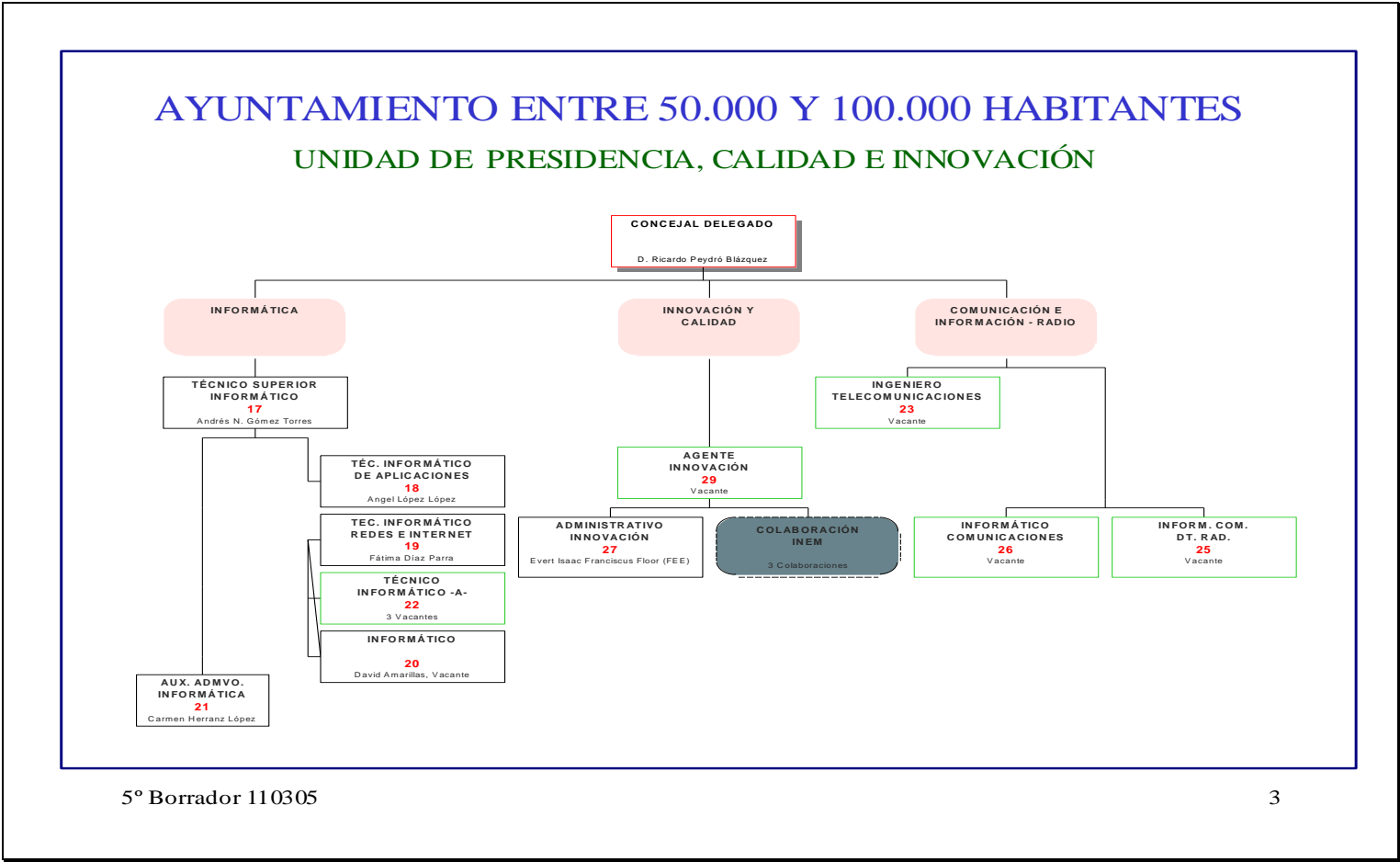
# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



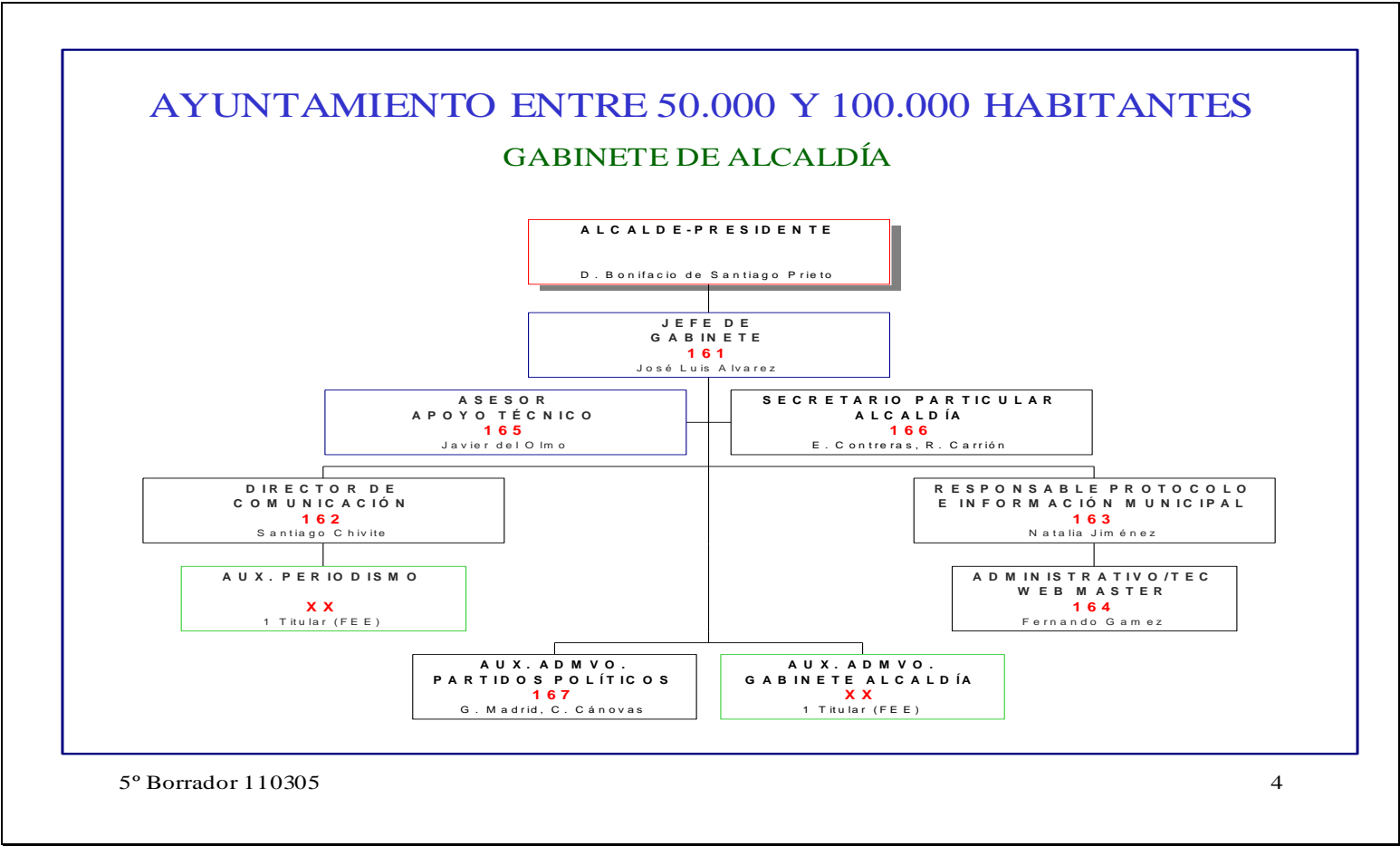
# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



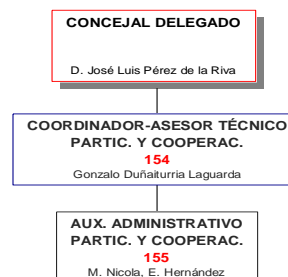
# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

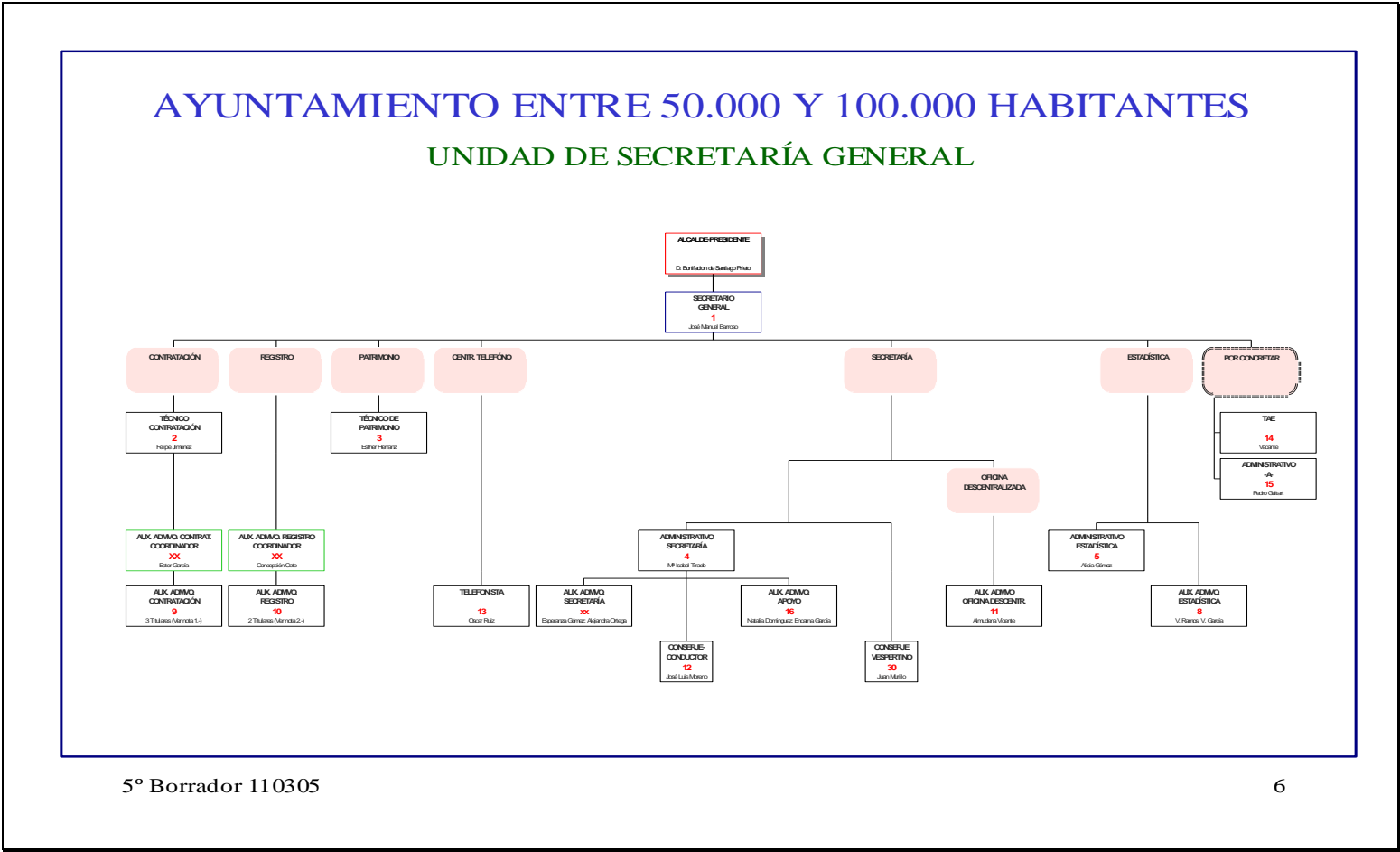
### AYUNTAMIENTO ENTRE 50.000 Y 100.000 HABITANTES UNIDAD DE PARTICIPACIÓN Y COOPERACIÓN



5º Borrador 110305

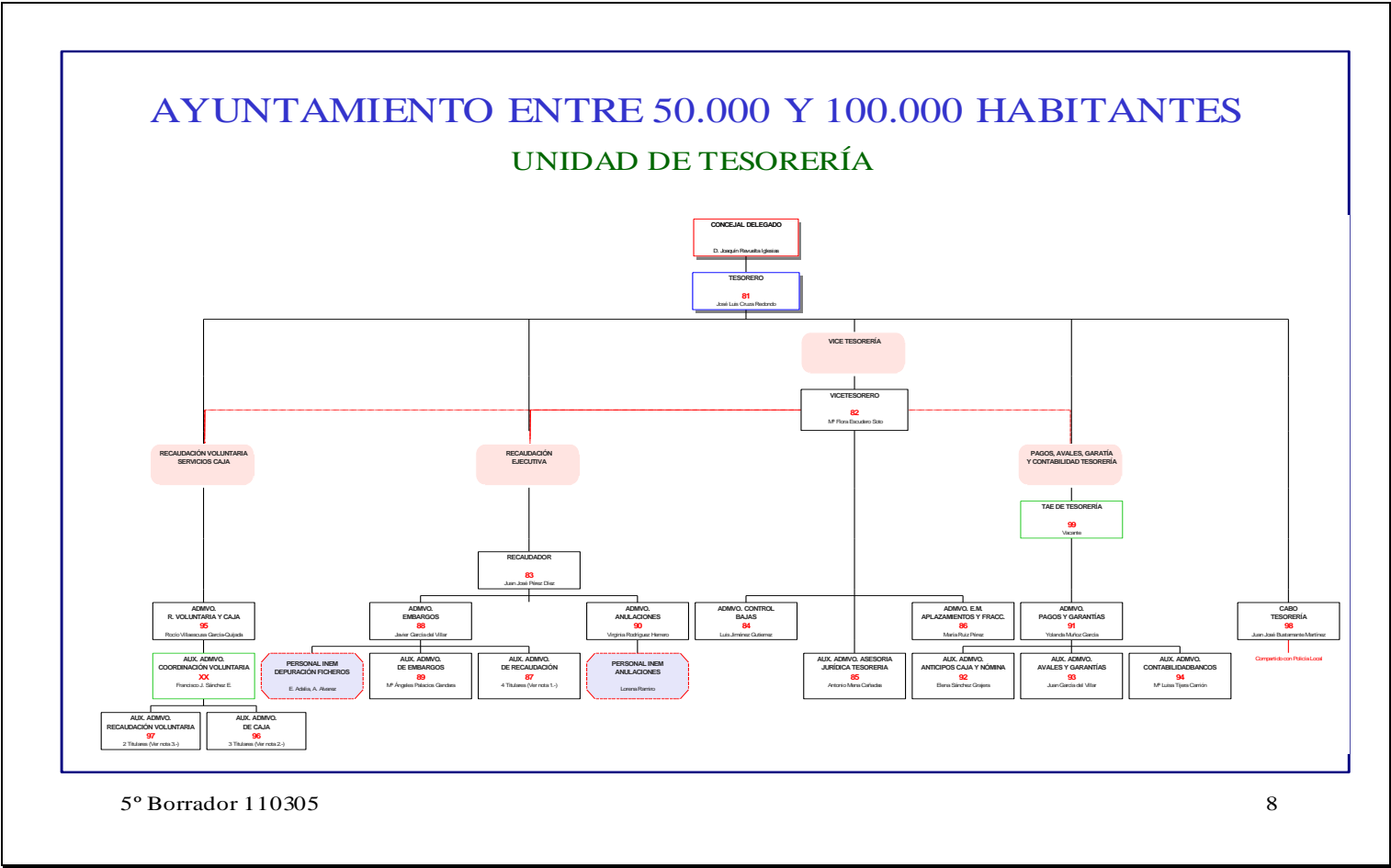
5

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



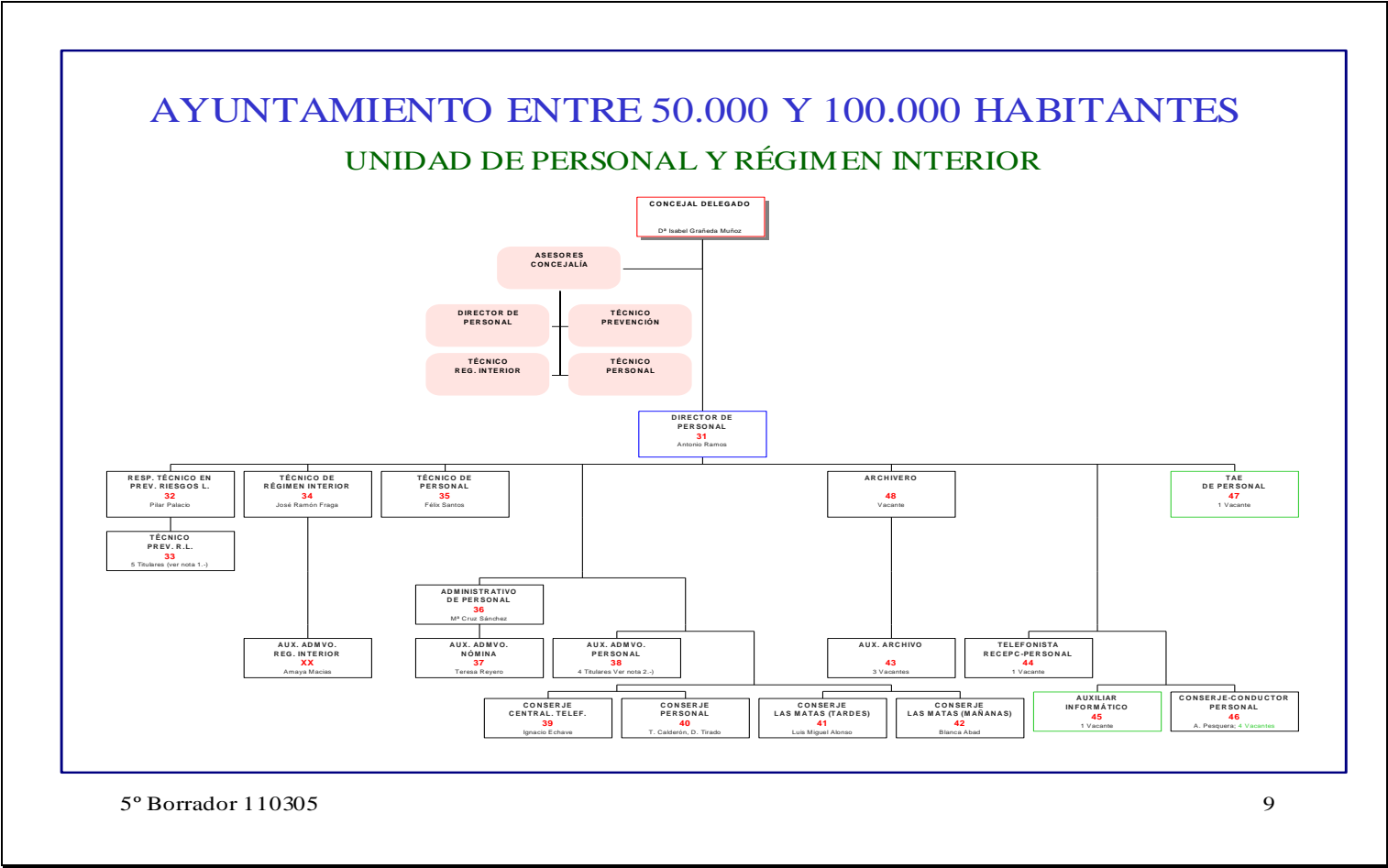


# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local





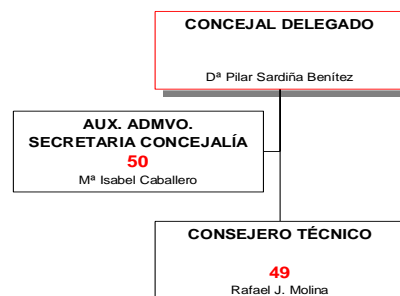
# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

### AYUNTAMIENTO ENTRE 50.000 Y 100.000 HABITANTES UNIDAD DE RELACIONES INSTITUCIONALES Y ATENCIÓN CIUDADANA



5º Borrador 110305

10

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

### AYUNTAMIENTO ENTRE 50.000 Y 100.000 HABITANTES

#### UNIDAD DE CEREMONIAL Y ACTOS CIVILES

CONCEJAL DELEGADO

D<sup>a</sup> Isabel Días Manzanares

AUX. ADMINISTRATIVO  
CEREMONIAL Y ACTOS CIVILES

156

Araceli Sánchez

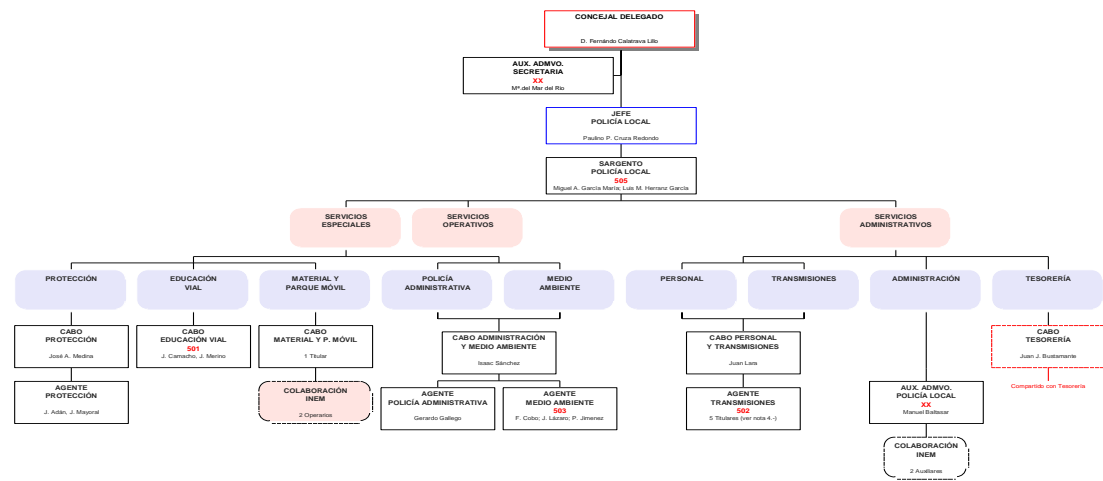
5º Borrador 110305

11



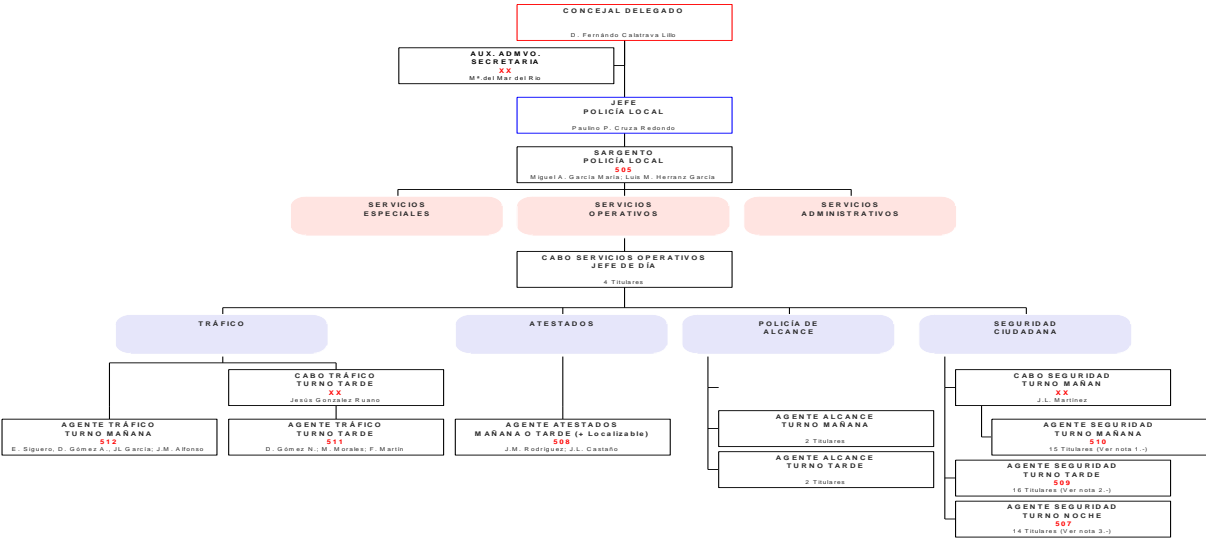
# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

## AYUNTAMIENTO ENTRE 50.000 Y 100.000 HABITANTES UNIDAD DE POLICÍA LOCAL: SERVICIOS ESPECIALES Y ADMVOS.

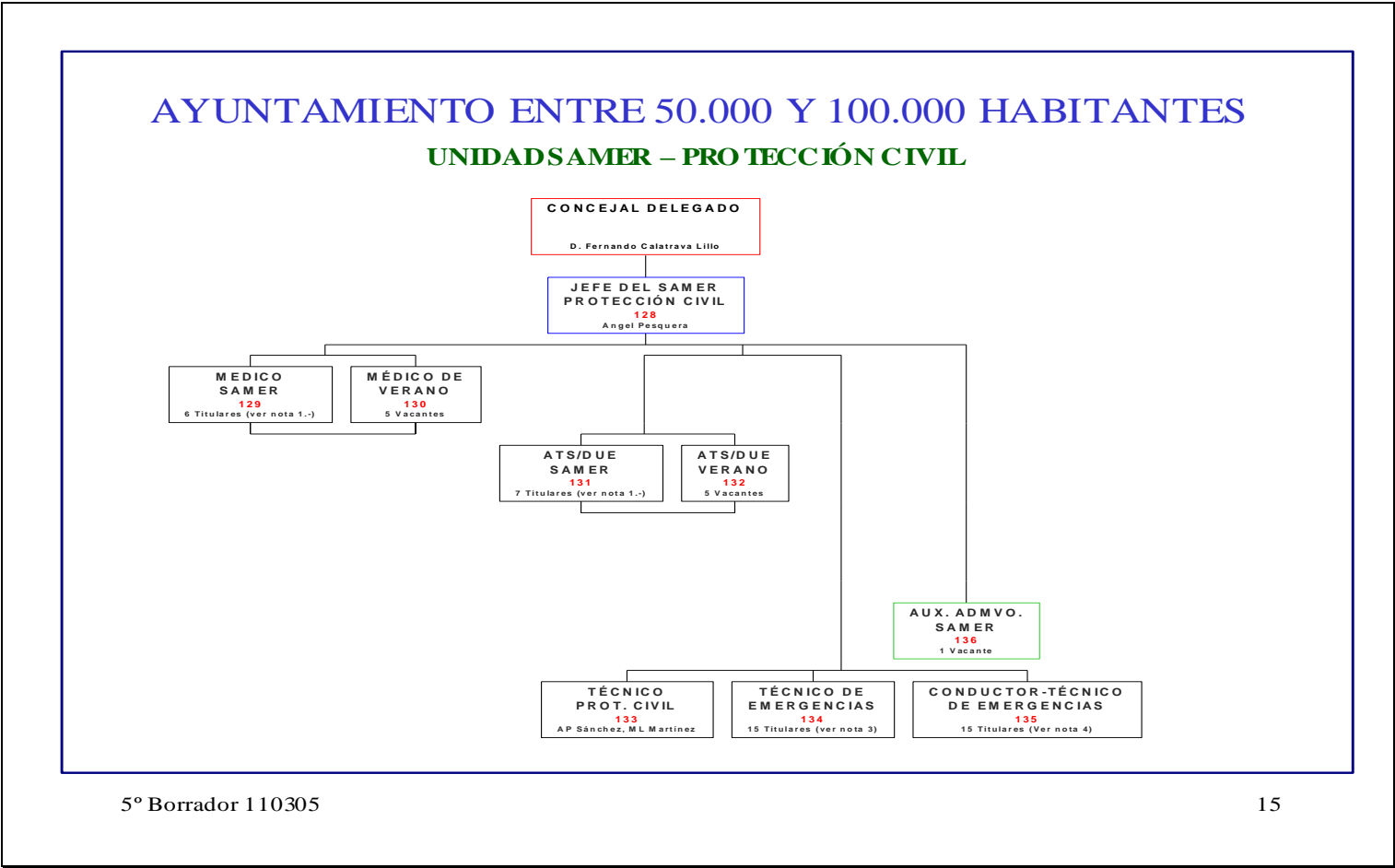


# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

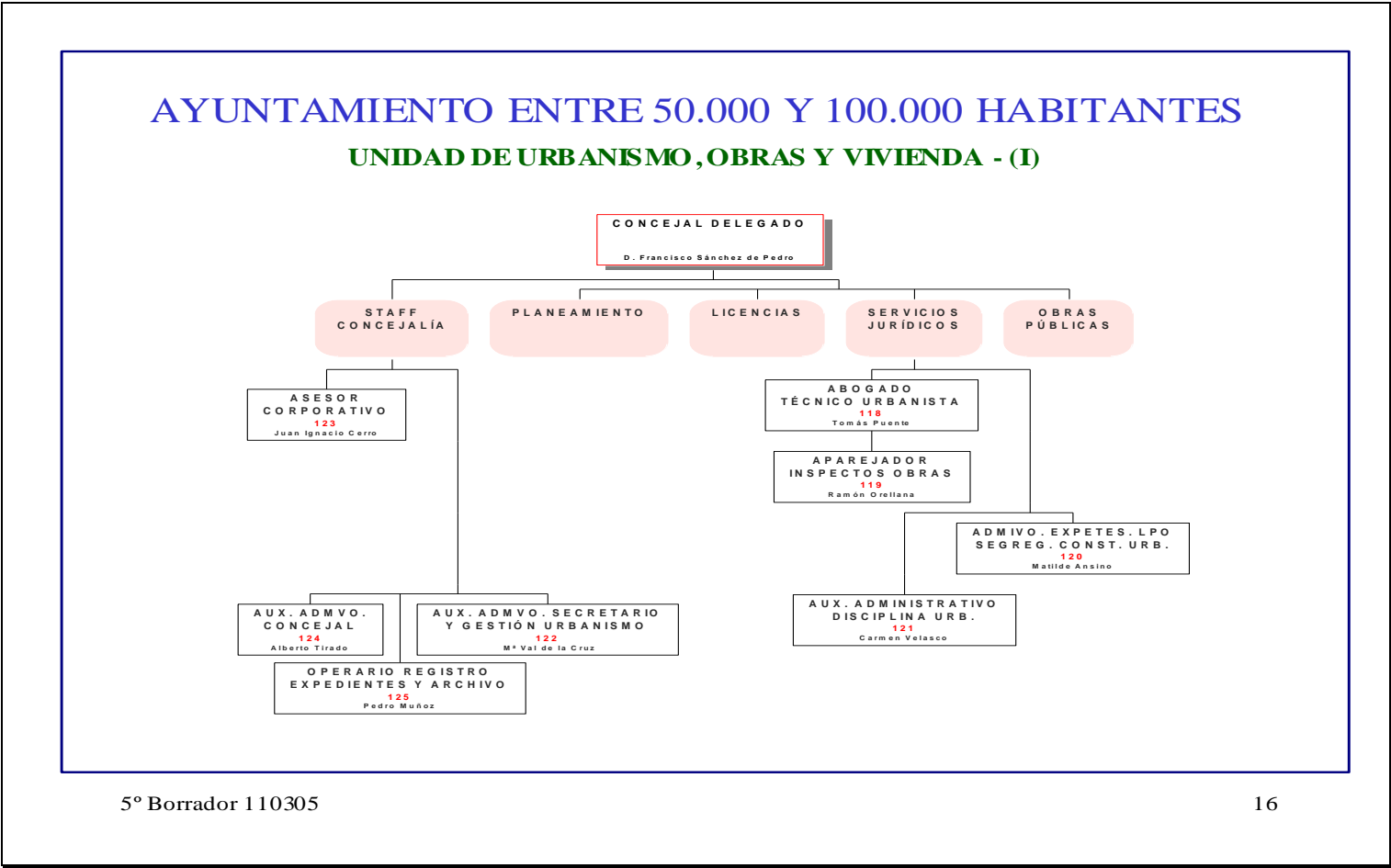
## AYUNTAMIENTO ENTRE 50.000 Y 100.000 HABITANTES UNIDAD DE POLICÍA LOCAL: SERVICIOS OPERATIVOS



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

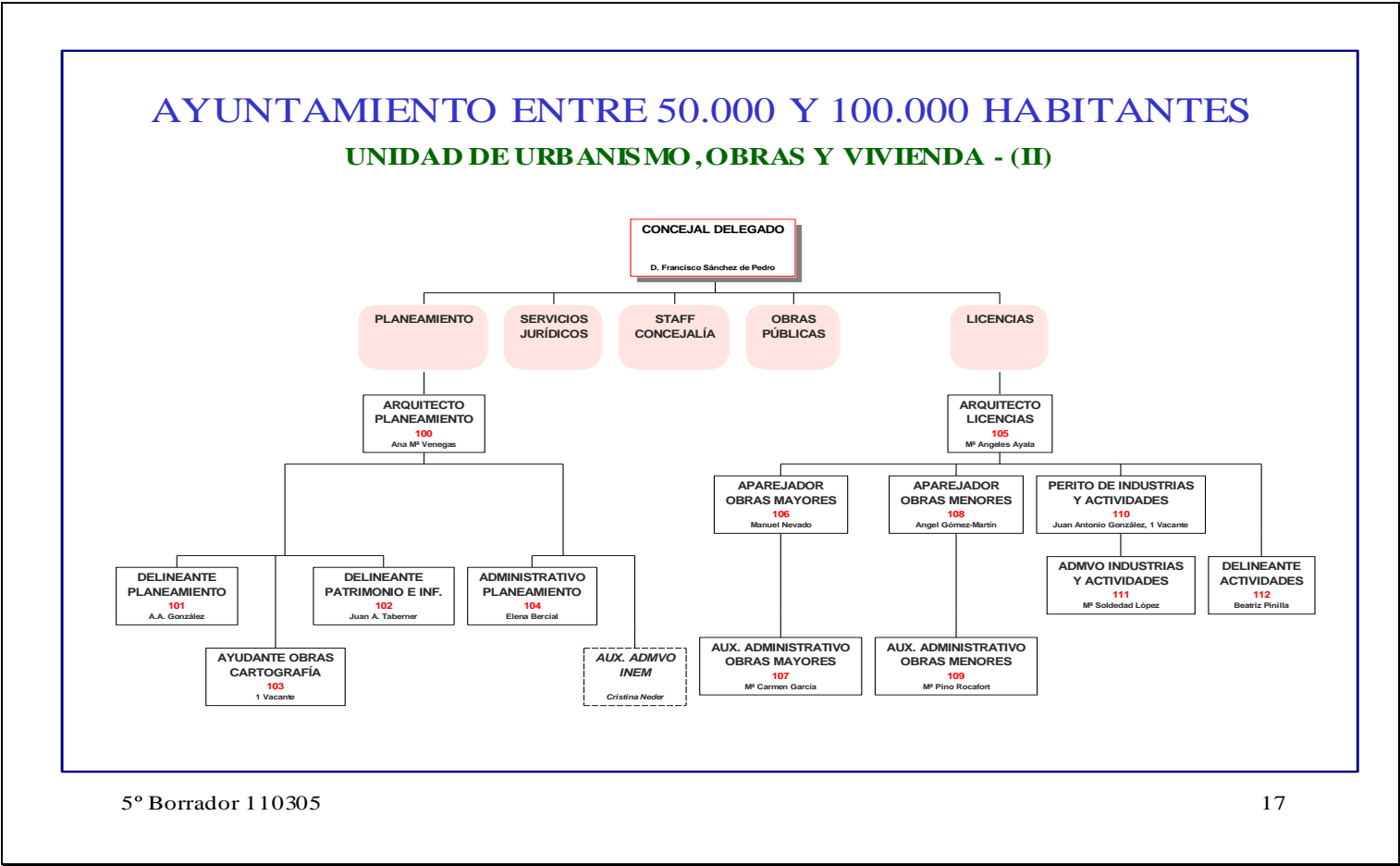


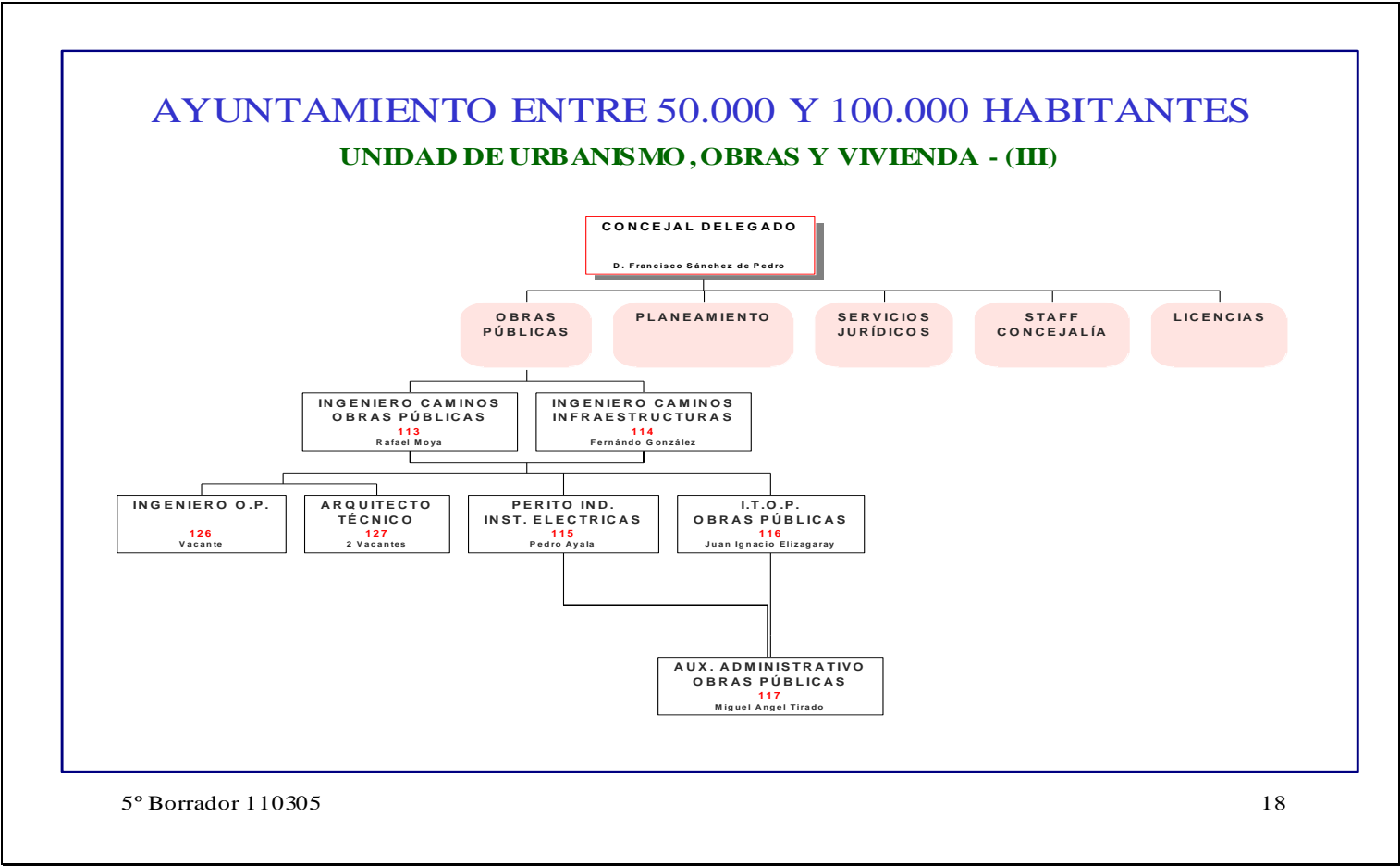
# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



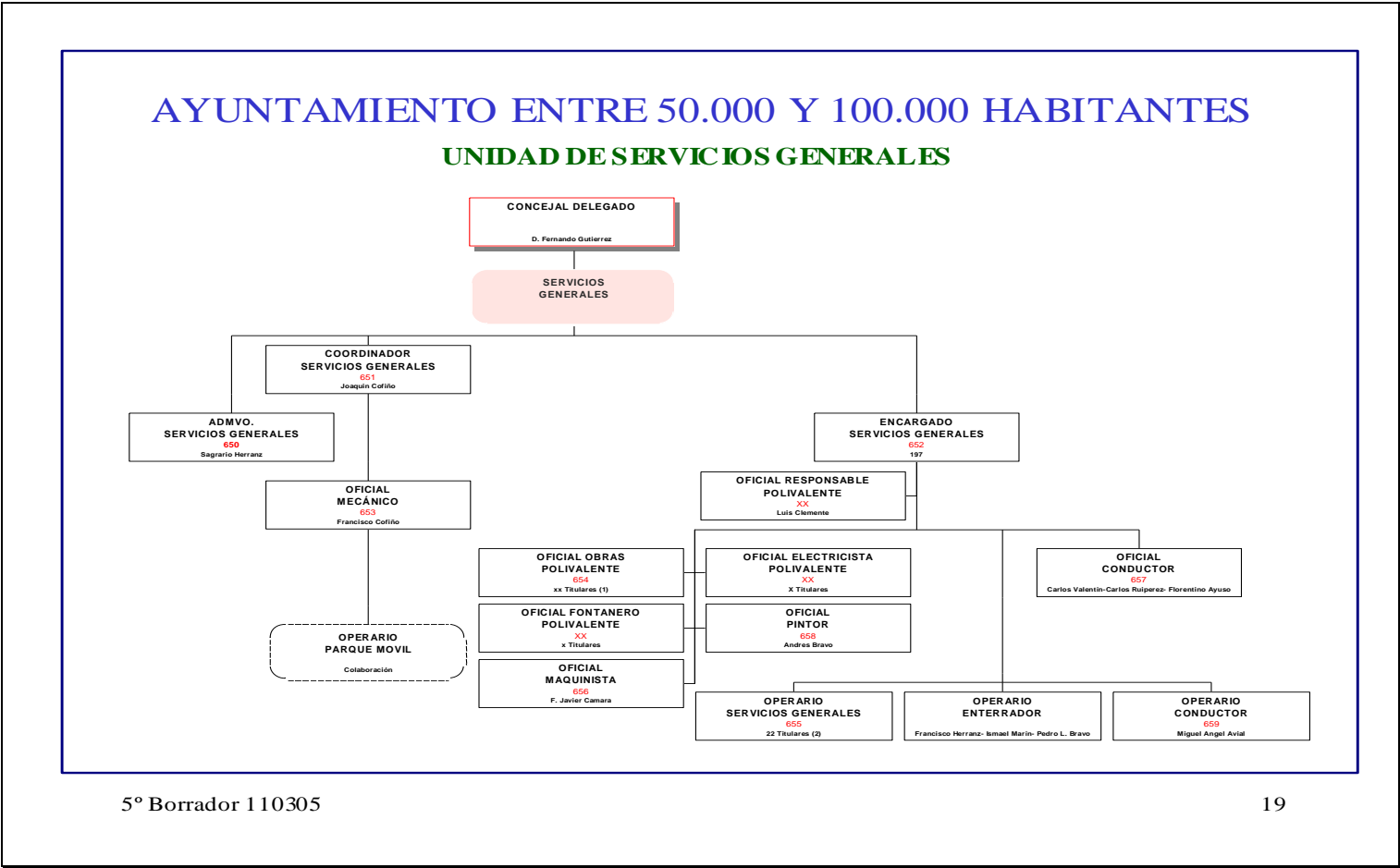


# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

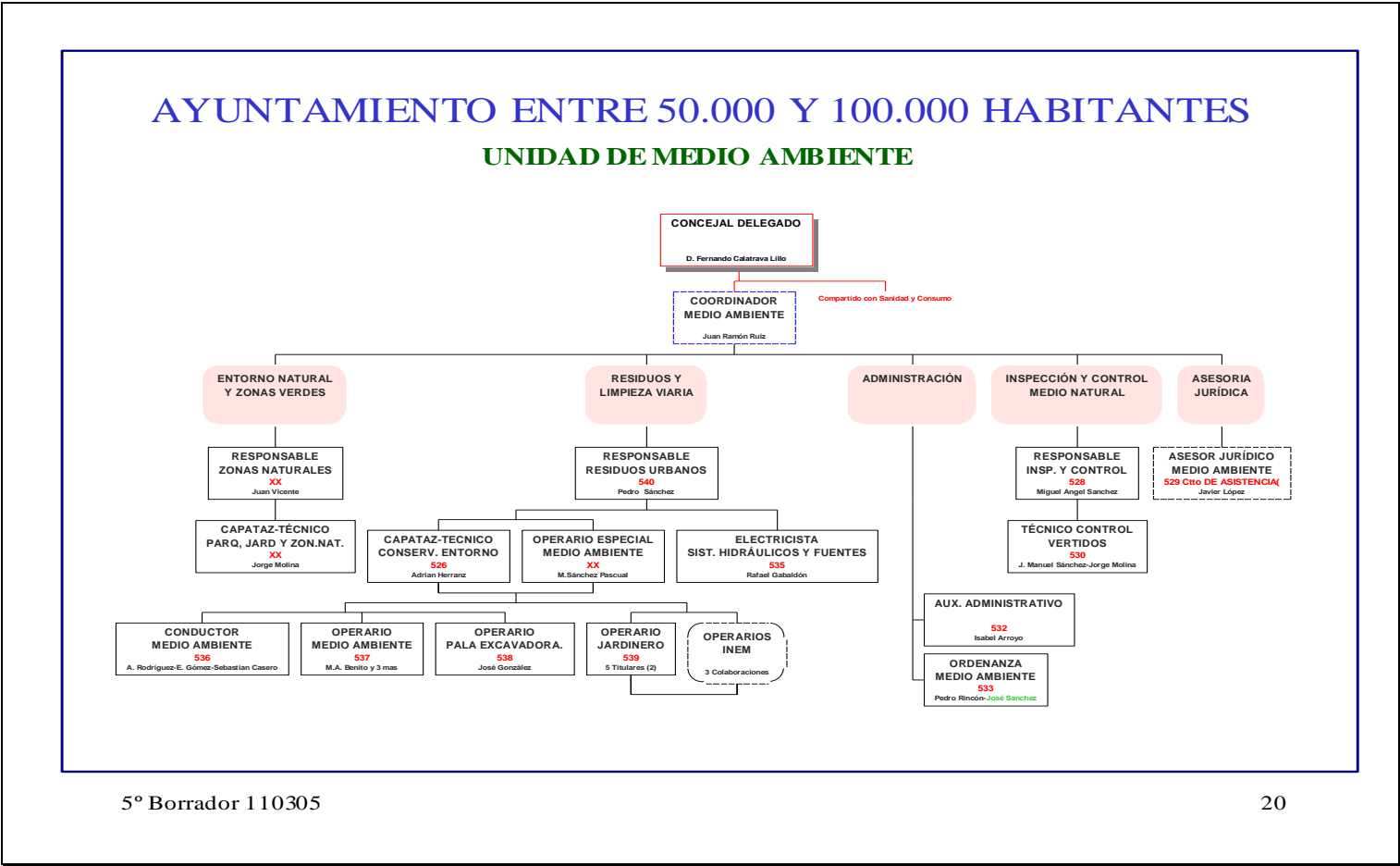




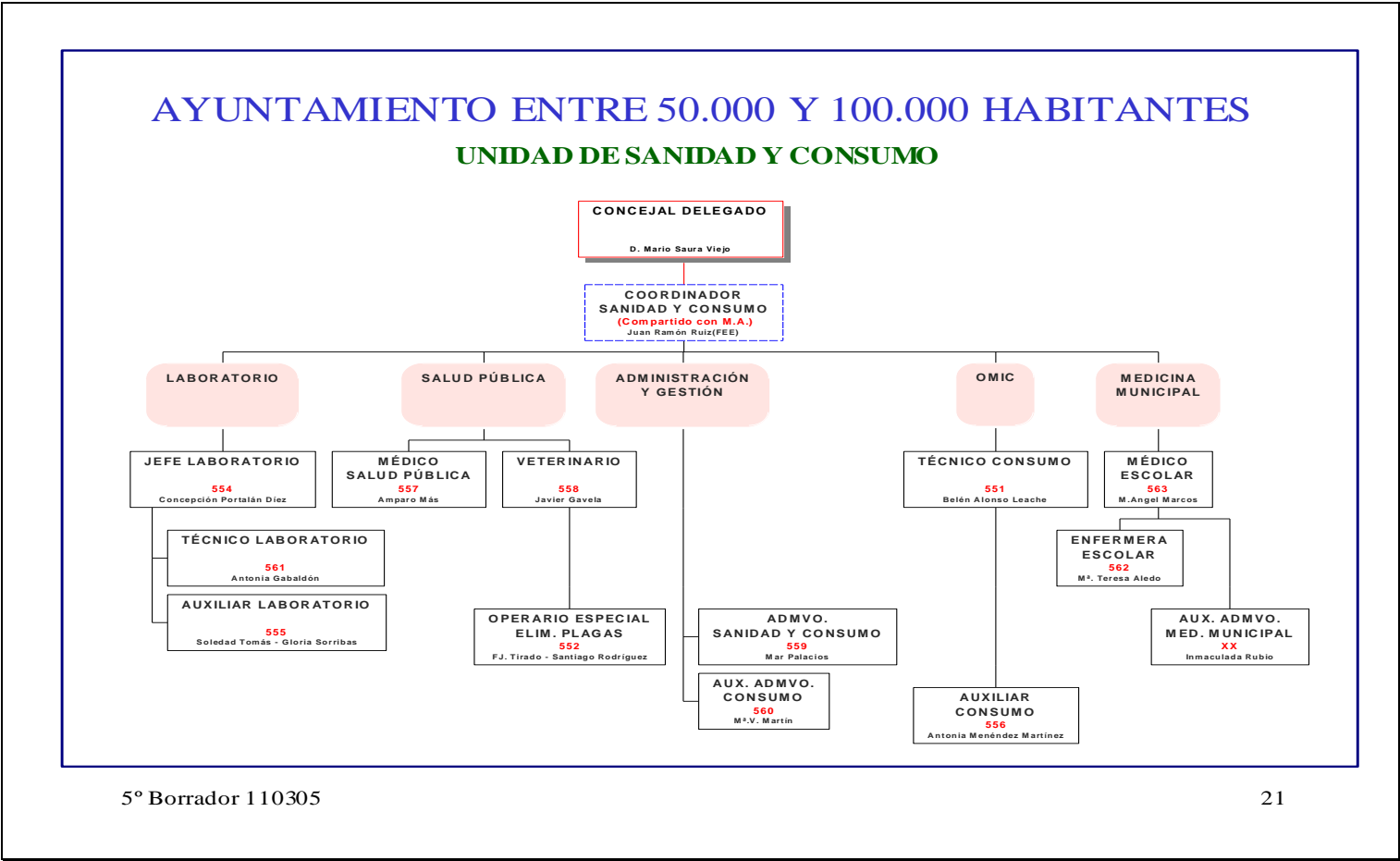
# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

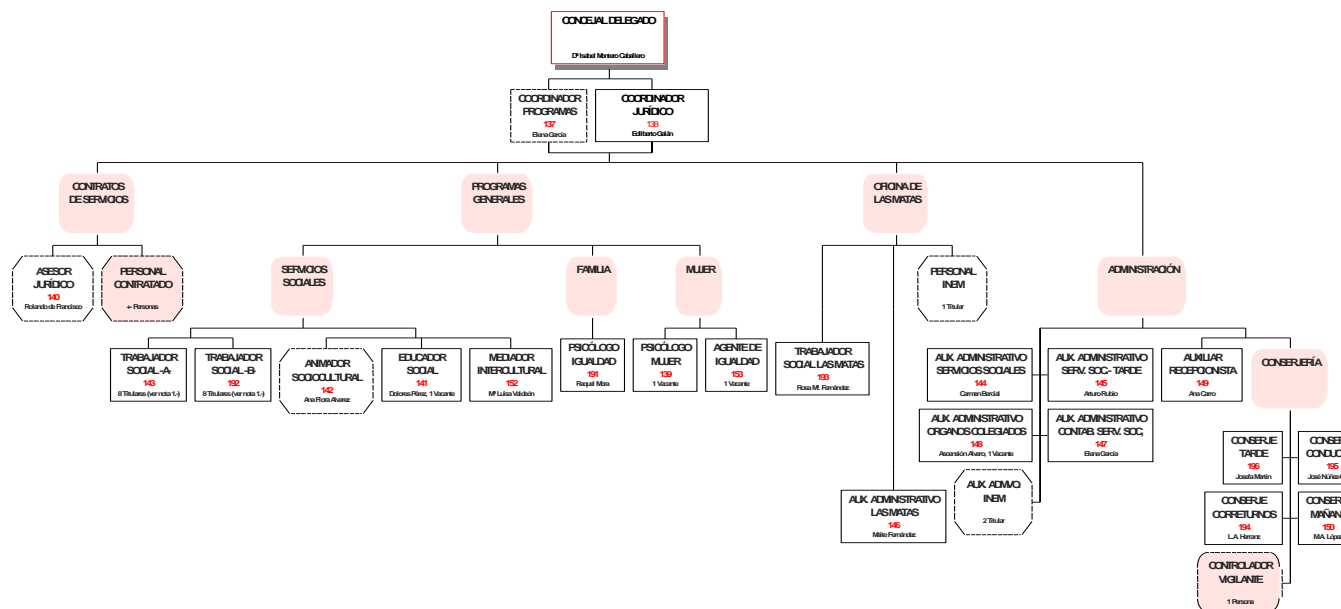


# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

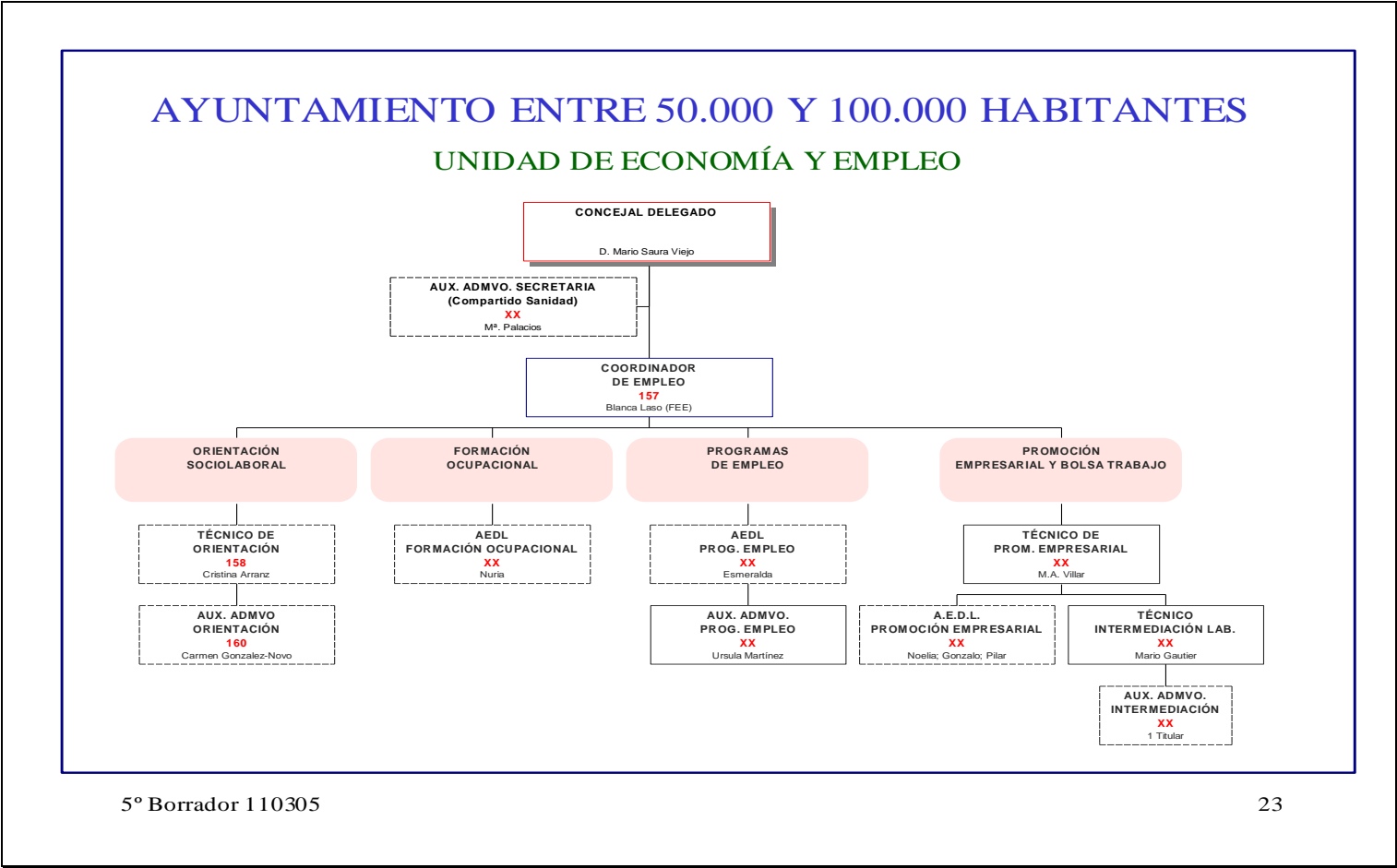
## AYUNTAMIENTO ENTRE 50.000 Y 100.000 HABITANTES UNIDAD DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, SERVICIOS SOCIALES Y FAMILIA

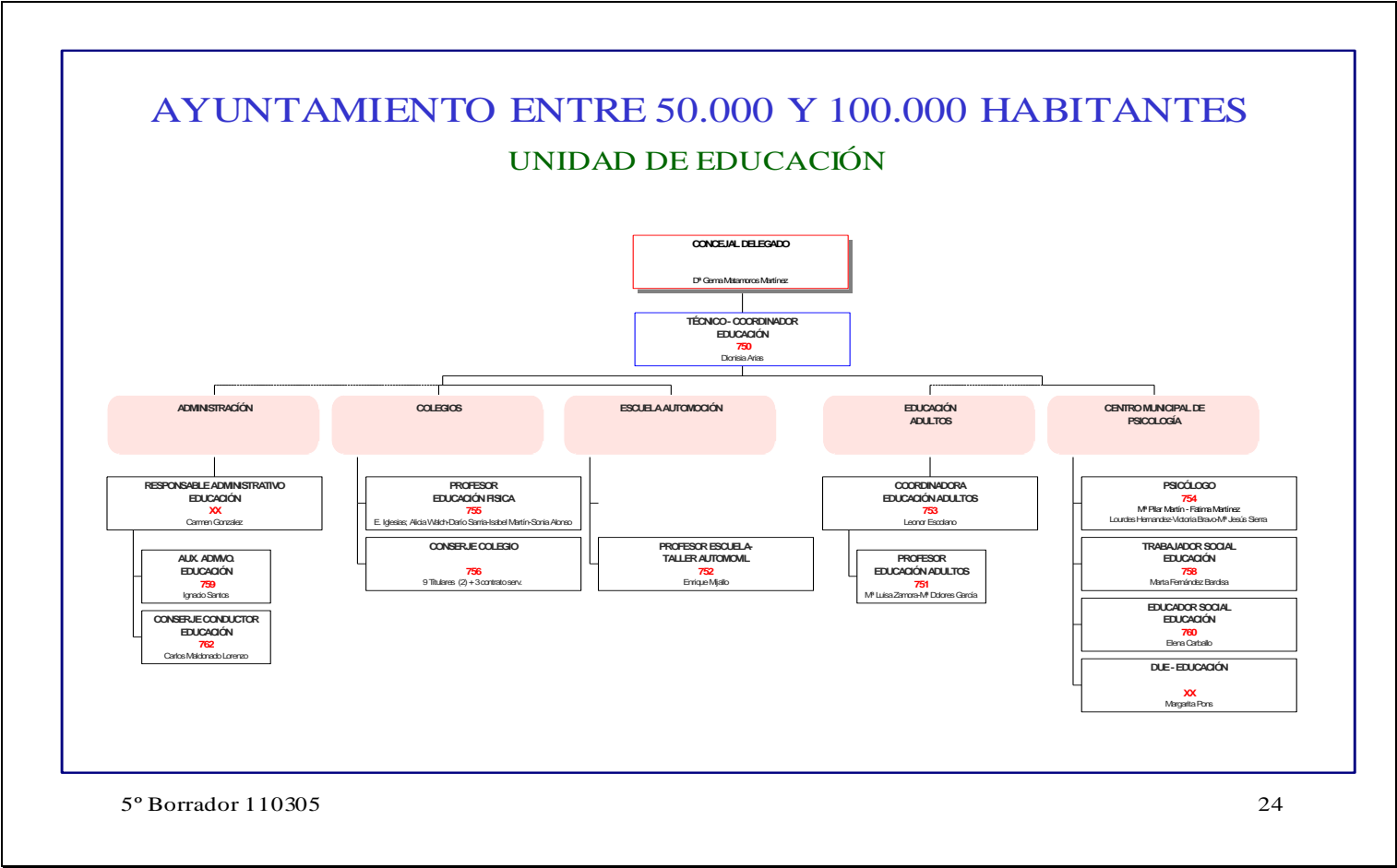


5º Borrador 110305

22

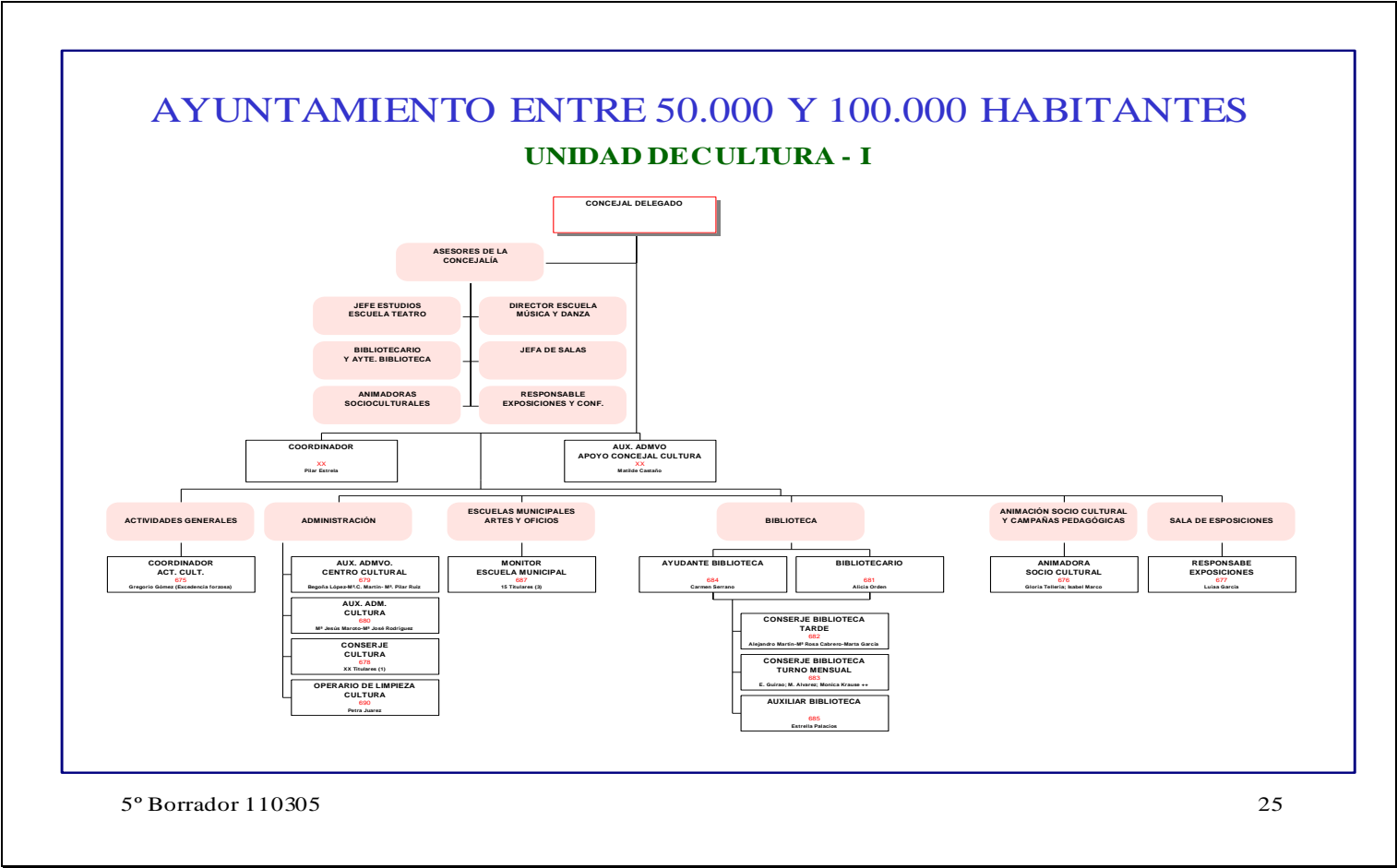
# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local





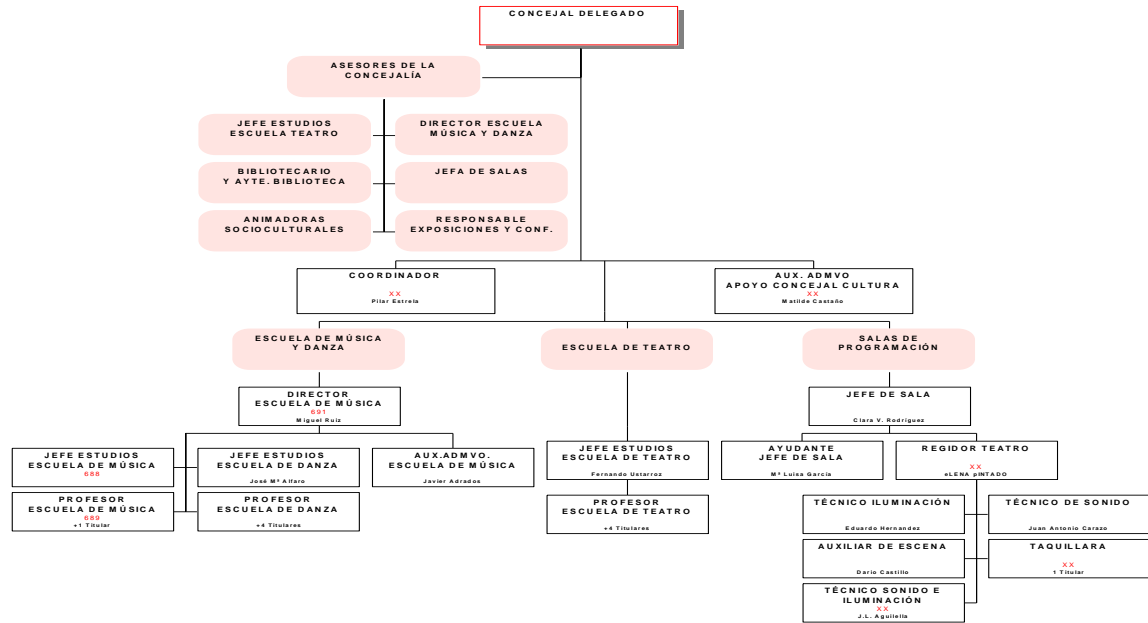


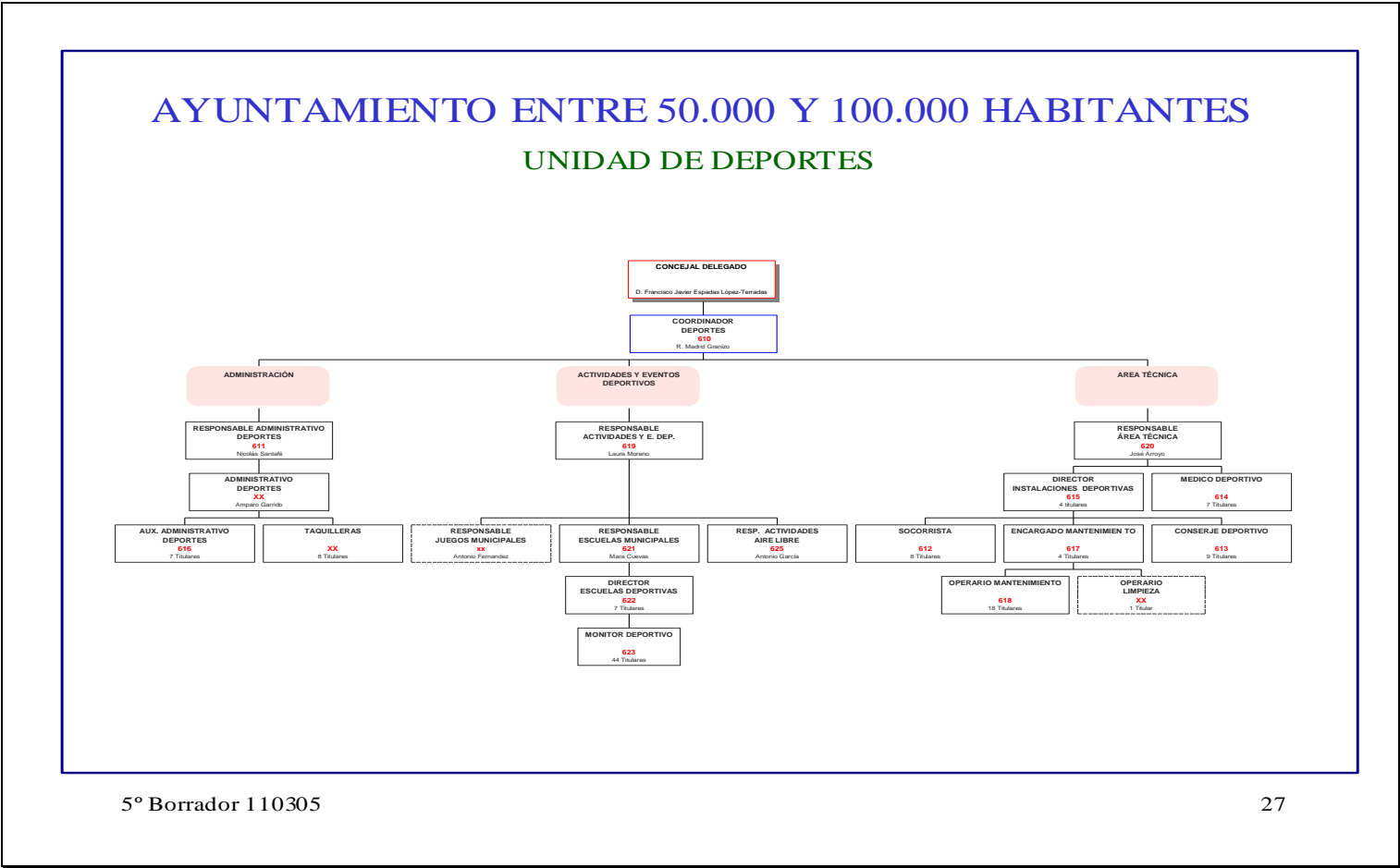
# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

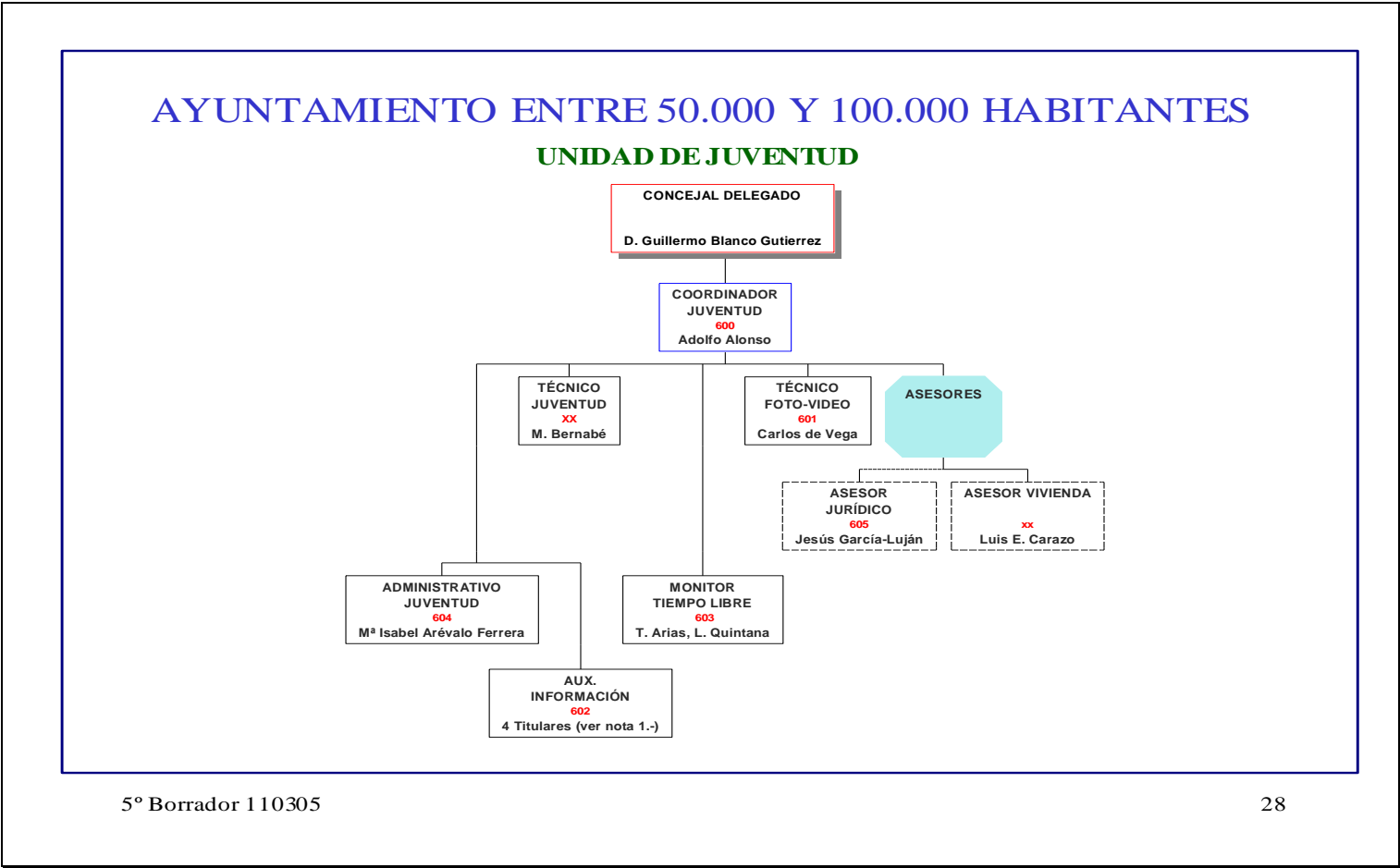


Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

AYUNTAMIENTO ENTRE 50.000 Y 100.000 HABITANTES  
UNIDAD DE CULTURA - II







# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## Ø El aspecto retributivo de los puestos de trabajo:

### Las distintas técnicas de valoración de puestos de trabajo:

#### Breve referencia histórica de los distintos sistemas de Valoración de Puestos.

La valoración de Puestos, como técnica retributiva, es decir de influencia en el salario, se empezó a utilizar en Estados Unidos, a finales del Siglo XIX.

Algunos autores atribuyen su primera utilización en Europa en el año 1918 a la empresa suiza "Bally", dedicada a la industria del calzado.

Parece que en España se empezó a divulgar a principios de los años 1950, siendo tal fecha bastante probable por cuanto coincide con la expansión comercial de los sistemas de evaluación de P.T.

En esa misma época inicia sus actividades profesionales en EEUU el Sr. Edward N. Hay, uno de los pioneros en internacionalizar y explotar comercialmente su método particular de evaluación.

En 1943, **Edward N. Hay** fundó una empresa diseñada para ayudar a las organizaciones a crear soluciones de negocio innovadoras, centrándose en las personas y el empleo.

Vió que el lado humano de la gestión se había descuidado de forma importante.

Con treinta años de trabajo, que incorporan su experiencia como jefe de personal del Pennsylvania Banco de Filadelfia, el Sr. Hay escribió:

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

“El elemento humano en la industria no ha sido objeto de adecuada o suficientemente hábil atención. ... El éxito de las empresas del futuro será para las que aprovechan al máximo las técnicas de mejora personal.”<sup>113</sup>

En 1945 consiguió su primer gran avance: un contrato con General Foods Corporation para estudiar y evaluar la gestión de 450 puestos de trabajo.

Edward N. Hay murió en 1958 a la edad de 67 años. Su compañía, Hay Group, sigue en activo como una consultoría de gestión global.

Algunas Definiciones de valoración de puestos serían las siguientes:

## **La del Servicio Americano de Ocupación:**

*"La valoración de los puestos de trabajo, es la técnica que permite atribuir un valor a un puesto dentro de una organización en referencia relativa a los restantes".*

## **La de la Federación Internacional de Empleados, Técnicos y Profesionales:**

*"Los sistemas de valoración de los puestos (u ocupaciones), son métodos que permiten medir y evaluar su contenido dentro de una organización con la finalidad de establecer una estructura salarial basada en la naturaleza de los puestos y no en los méritos del individuo que los ocupa".*

## **La de RODRIGUEZ VIÑALS (que nosotros asumimos):**

*"Los procedimientos de valoración, son técnicas que, sobre la base del análisis*

---

<sup>113</sup> HERACLEOUS, LOIZOS (2003). Estrategia y Organización: Al darse cuenta de Dirección Estratégica. Cambridge University Press. pp. 95.

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

*de las características del P.T. y al margen de las personas que lo ocupen, intentan establecer dentro de su entorno organizativo, una relación equilibrada y objetiva entre dichas características, legalmente compensables, y la retribución que el empleado percibirá por su desempeño".*

## **Clasificación y análisis de los Métodos de Valoración existentes.**

Se distinguen básicamente dos grandes grupos:

### **A).- MÉTODOS DE APRECIACIÓN GLOBAL:**

Son técnicas simplificadas a través de las cuales se comparan globalmente las características de los puestos de una organización.

Se suelen dividir en:

- El método de la "Jerarquización" (o "Ranking System"):

Que consiste simplemente en la comparación y jerarquización de los puestos de una organización "dos a dos" respecto de sus características globales.

Naturalmente, este es un sistema elemental con ciertos riesgos de subjetividad y del cual obtendremos muy poca información útil a efectos retributivos.

-El método de la "Asignación de Categorías" (o "Job Classification System"):

Consiste simplemente en haber encorsetado previamente la organización en un determinado número de niveles los cuales tienen preestablecidas unas definiciones de

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

carácter muy general (como las categorías) y se trata de que cada puesto de trabajo, por su mayor similitud a dichas características generales, se asigne a un nivel u otro.

### B).- MÉTODOS DE APRECIACIÓN DE FACTORES:

Estos procedimientos, más complejos y rigurosos, suelen clasificar los puestos a través de la valoración de factores socialmente reconocidos y normalmente comunes a tales puestos de trabajo, como por ejemplo la formación profesional necesaria, el esfuerzo físico, la responsabilidad, etc.

Dentro de este grupo se suelen diferenciar dos métodos:

- El método de la "Comparación de Factores":

Que simplemente se diferencia de los anteriores en que básicamente la comparación de los puestos de trabajo es más homogénea y quizás más objetivable, pues, en vez de comparar globalmente las características de los puestos, compara factores concretos tales como, por ejemplo, los de la escala de Benge<sup>114</sup>, uno de los

---

<sup>114</sup> Eugene Benge propuso cinco factores genéricos:

Requisitos intelectuales

Habilidades exigidas

Requisitos físicos

Responsabilidad

Condiciones de trabajo

El método de comparación, exige las siguientes etapas, que deben desarrollarse después del análisis de puestos:

1. Elección de los factores de evaluación. Los factores de comparación, verdaderos instrumentos de comparación que permitirán escalonar los cargos que se evalúen. La elección de los factores de

---



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

creadores del sistema:

- Requisitos intelectuales.
- Requisitos físicos.
- Habilidad.
- Responsabilidad.
- Condiciones o circunstancias del trabajo.

Sin embargo tiene, a nuestro entender, prácticamente las mismas limitaciones informativas que los anteriores, es decir tampoco se puede traducir fácilmente la clasificación resultante en una cantidad económica objetivada y por ello tiene, como en los anteriores casos, graves dificultades para ser aplicados en organizaciones públicas con la necesaria participación social.

- El método de "Puntos por Factor":

Este sistema es, hoy en día, el más utilizado y difundido en todos los países, incluido España.

Se fundamenta en un tratamiento analítico de las características de los puestos de trabajo a través de puntuar dentro de unos baremos determinados unos factores comunes a todos los puestos.

---

evaluación de penderá de los tipos y las características de los cargos que van a evaluarse. La idea básica de este método es identificar pocos factores pero más amplios.

2. Definición del significado de cada uno de los factores de evaluación.
  3. Elección de los cargos de referencia, los cuales se escogen para facilitar el manejo de los factores de evaluación.
  4. Jerarquización de los factores de evaluación. Cada cargo de referencia se evalúa mediante la jerarquización de los factores de evaluación.
-

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Para ello se suelen determinar previamente los distintos factores comunes que se valoraran y las puntuaciones máximas y mínimas que se podrán asignar a tales factores. Posteriormente se definirán tanto el propio factor como los tramos de puntuación del mismo, indicando en qué casos o situaciones típicas se deberán aplicar tales puntuaciones.

En los procedimientos más sofisticados todo ello se traduce en un "Manual de Valoración", que suele contener todas las explicaciones y casuísticas necesarias para una correcta utilización de la herramienta.

Un ejemplo sencillo de un método de "puntos por factor" sería el siguiente:

Factores Seleccionados:

- Formación General.
- Experiencia.
- Responsabilidad de Gestión.
- Capacidad Creativa.
- Etc.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Definiciones, Niveles y Puntuaciones:

**FACTOR: "FORMACIÓN GENERAL"**

NIVEL	DEFINICIÓN	PUNTOS VALOR
1	Saber leer, escribir, sumar y restar.	20
2	Saber leer, escribir, y las reglas de la aritmética.	40
3	Estudios a nivel de E.G.B.	60
4	Estudios de Bachiller Superior.	80
5	Estudios de Bachiller con C.O.U.	100

**FACTOR: "EXPERIENCIA"**

NIVEL	DEFINICIÓN	PUNTOS VALOR
1	Trabajos para los cuales se requiere un muy breve período de adaptación (menos de 1 mes).	10
2	Trabajos de adaptación máxima no superior a los 6 meses.	30
3	Trabajos de adaptación superior a los 6 meses.	50

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

### *FACTOR: "RESPONSABILIDAD DE GESTIÓN"*

NIVEL	DEFINICIÓN	PUNTOS VALOR
1	Realiza gestiones de poca importancia con repercusiones económicas pequeñas y escasa influencia en las decisiones.	5
2	Realiza gestiones de cierta importancia económica, pero con poca posibilidad de afectar a decisiones importantes.	15
3	Realiza gestiones de cierta importancia económica y su repercusión en las decisiones finales es, a su vez, de cierta importancia.	30
4	Realiza gestiones de importancia económica con repercusiones en la toma de decisiones, o imagen de la empresa.	60
5	Realiza gestiones de importancia económica con graves repercusiones en la toma de decisiones o en la imagen externa de la compañía.	100
6	Realiza gestiones al más alto nivel económico, con la máxima repercusión en los resultados de la compañía.	150

Como se puede observar, se trata de un simple e incompleto ejemplo de un posible "manual de valoración" que sólo tiene el valor de dar una idea de lo que es un sistema de valoración de puestos por el método de los "Puntos por Factor".

### **El procedimiento de descripción y valoración de los puestos de trabajo:**

El procedimiento de descripción:

La Descripción de los Puestos de Trabajo, es una de las fases más importantes del proceso por cuanto que su calidad será garantía de fiabilidad de los resultados

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

obtenidos en su proceso de valoración.

## FASES DE LA DESCRIPCIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO:

Las fases recomendadas en el proceso de descripción son las siguientes:

- 1ª.- Asignación de numeración al Puesto de Trabajo a describir.
- 2ª.- Cumplimentación por parte del trabajador/es o su representante, del "Cuestionario B", para la recogida de información previa a la descripción.
- 3ª.- Siempre que ello sea posible, visita del Analista al puesto de trabajo para puntualizar y complementar los datos del cuestionario y conocer sobre el terreno lo indicado en el mismo.
- 4ª.- Elaboración de un Primer Borrador de Descripción y sometimiento del mismo a la crítica del mando jerárquico directo.
- 5ª.- Elaboración de la Descripción Definitiva del Puesto de Trabajo.
- 6ª.- Remisión de la Descripción Definitiva a la firma del mando jerárquico directo y/o responsable del Servicio.
- 7ª.- Remisión de la Descripción firmada al titular/es o su representante, para su conocimiento y cumplimentación en su caso del "Impreso D" de Observaciones y Comentarios a la Descripción del Puesto de Trabajo.
- 8ª.- Confección del expediente correspondiente, con inclusión de la totalidad de la documentación anterior.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

El Procedimiento de Valoración:

El uso propiamente dicho del "Manual de Valoración" que se haya adoptado como referencia comienza en esta fase, en la que tras el conocimiento y descripción del Puesto de Trabajo, analizaremos su nivel de complejidad, a través del estudio y aplicación de los distintos "factores" contemplados en dicho manual.

Respecto del sistema de valoración, cabría distinguir dos procedimientos: el ordinario y el simplificado.

El procedimiento simplificado se utilizará normalmente para la valoración masiva de puestos de trabajo (por ejemplo la implantación por primera vez del sistema), y el procedimiento ordinario, se utilizará para el mantenimiento (o actualización individualizada) de las valoraciones de los puestos una vez ya implantado dicho sistema.

## FASES DE LA VALORACIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO.

A.-Procedimiento Ordinario:

- 1.- Precalificación del Puesto por el Analista.
- 2.- Revisión de la precalificación por la Comisión o Responsable Municipal.
- 3.- Calificación del Puesto de Trabajo con la Comisión Negociadora.

B.-Procedimiento Simplificado:

En el procedimiento simplificado, los pasos 2º y 3º solamente se referirían al análisis y discusión del "resultado final" (no de los criterios seguidos para llegar a tal

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

resultado final), o sea:

- 1.- Precalificación del Puesto por el Analista.
- 2.-Revisión de los resultados de la precalificación por la Comisión o Responsable Municipal.
- 3.- Negociación de resultados con la Comisión Negociadora.

## **Ø La implantación inicial del sistema y el mantenimiento de la valoración:**

En primer lugar, la experiencia recomienda la adopción de una serie de medidas o realización de trabajos, con carácter previo a la implantación de un nuevo sistema, no solo retributivo, sino fundamentalmente organizativo de la Administración, sin perjuicio de que el elemento retributivo juegue muchas veces un papel psicológico de principal importancia entre los empleados públicos implicados en procedimiento de este tipo.

## **LAS TAREAS PREVIAS A LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE VALORACIÓN:**

### **1.- COMPROMISO DEL EQUIPO DE GOBIERNO MUNICIPAL:**

Con independencia de la garantía técnica de los resultados, la máxima garantía de que los mismos se lleven a la práctica es el respaldo solidario y firme del Equipo de Gobierno Municipal respecto del proceso de calificación, por lo cual, y previamente a su implantación, será necesario concienciarlo a través de las reuniones explicativas que sean precisas.

### **2.-SELECCIÓN DEL EQUIPO DE TRABAJO:**

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Tanto para la implantación del sistema de valoración, como para su posterior mantenimiento, será necesario disponer de uno o varios funcionarios (dependiendo de la complejidad de la organización) que participen en dicha implantación y que por consiguiente se formen y se responsabilicen del proceso.

El perfil ideal del funcionario responsable del sistema es aquel que, siendo receptivo a nuevos procedimientos, tenga capacidad reconocida por sus compañeros en la organización, con independencia del departamento al que esté adscrito, sin perjuicio de que lo ideal es que pertenezca o bien al departamento de recursos humanos o bien al de Alcaldía (pensando en instituciones medias y grandes) o que se trate de uno o varios habilitados estatales (en Ayuntamientos de cualquier tamaño). En todo caso, es requisito imprescindible que goce del pleno apoyo del equipo de gobierno.

### 3.-CONFECCIÓN Y FORMALIZACIÓN DE ORGANIGRAMAS:

Antes de proceder a la descripción de los puestos de trabajo respecto de los cuales efectuaremos los análisis y valoraciones correspondientes (tal y como ya apuntamos en el apartado correspondiente), es necesario tener previamente definida la estructura organizativa formal dentro de la cual se desempeñan dichos puestos de trabajo.

Ello es importante, no sólo para tener un mejor conocimiento de las relaciones que se darán en dichos puestos de trabajo, sino por la garantía de formalidad en el proceso de conformación de las descripciones por cada responsable jerárquico.

También es útil porque permite detectar fallos organizativos antes de que los mismos afecten a la valoración de los empleados públicos o a su situación jerárquica.

### 4.-INVENTARIO Y NOMENCLATURA DE LOS PUESTOS:

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Es conveniente, antes de afrontar describir los puestos, haber efectuado un previo "inventario" exhaustivo de los mismos sobre la base de la estructura que hayamos formalizado, y a su vez haber decidido un sistema de denominación o nomenclatura de dichos puestos de trabajo.

Siempre que ello sea posible no somos partidarios de darle ningún nombre al puesto hasta que este no esté debidamente clasificado y valorado. En tal sentido, al principio del trabajo sería suficiente comenzar asignándole un número.

El motivo es simple: no condicionar el resultado de la clasificación.

Vamos a tratar de verlo con un simple ejemplo:

P.T.: "Jefe del Servicio de Urbanismo":

Dándole a priori esta denominación estamos, o bien estableciendo de facto una clasificación previa a su valoración, o por lo menos prejuzgando o condicionando la misma, pues en realidad, en función de la complejidad y responsabilidad de este puesto, quizás su clasificación fuera más correcta como: Adjunto a Jefe de Servicio, o Jefe de Sección, etc.

Otra posibilidad para no condicionar el resultado de una valoración, supondría apartarse de las nomenclaturas clásicas, rompiendo la relación que existe entre la denominación del puesto y su categoría o puesto-tipo.

Veamos otro ejemplo:

Nombre del puesto: "Responsable de Urbanismo".

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Categoría o Puesto-Tipo: Jefe de Servicio.

## EL MUESTREO DE PUESTOS DE TRABAJO: SU ANÁLISIS Y CORRECCIÓN DE RESULTADOS:

"El Muestreo":

Sólo para aquellas Corporaciones con 50 o más puestos de trabajo diferentes, (no confundir con número de empleados públicos), es decir con 50 o más descripciones distintas de puestos de trabajo, resulta interesante, antes de proceder a la descripción y valoración general de todos los puestos, establecer unas orientaciones o líneas generales de actuación, que nacerán de una selección muestral<sup>115</sup> previa de puestos que se efectuará a lo largo de toda la estructura organizativa y que nos dará de forma aproximada y resumida la variedad de complejidades y niveles que normalmente podremos encontrar en dicha Organización.

Si tomamos como referencia una Corporación de tipo "medio-grande", quizás pudiéramos seleccionar como muestra representativa de la variedad de puestos, la siguiente: (El orden de enumeración, no prejuzga necesariamente nivel alguno):

- Operario de limpieza.
- Ordenanza.
- Ayudante de Albañilería.
- Auxiliar de Policía.
- Auxiliar Admvo. Obras Mayores.

---

<sup>115</sup> En estadística se llama **espacio muestral** al conjunto de todos los posibles resultados individuales de un experimento aleatorio. Se suele representar por  $\Omega$ .

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

- Policía.
- Oficial de Albañilería.
- Jefe de Grupo de Obras Mayores.
- Cabo.
- Jefe de Negociado de Obras.
- Sargento.
- Maestro de Albañilería.
- Jefe de Sección de Obras y Actividades.
- Encargado de Mantenimiento.
- Subinspector-Jefe de Policía.
- Adjunto Jefe del Servicio de Urbanismo.

"El Análisis y Corrección de Resultados":

Efectuadas las descripciones y precalificaciones correspondientes de los puestos objeto del muestreo, podremos analizar sus resultados, viendo su coherencia entre los mismos y la realidad de la Organización. De ello seguramente se desprenderá la necesidad de variar algunos "criterios" de calificación, para que los resultados obtenidos sean plenamente satisfactorios y coherentes con la realidad estructural y social de la organización.

En este sentido, señala RODRIGUEZ VIÑALS que tan malo es distorsionar criterios interpretativos lógicos para adaptarlos a unos resultados "confortables", como ignorar realidades sociales evidentes en la Organización que no se correspondan adecuadamente con la aplicación literal de los factores de calificación. (Un ejemplo lo constituye la realidad social del País Vasco, donde ha de modularse el factor titulación, ya que la distancia retributiva entre grupos de clasificación es menor que en muchas

---

Sus elementos se representan por letras minúsculas ( $w_1, w_2, \dots$ ) y se denominan eventos o sucesos elementales. Los subconjuntos de  $\Omega$  se designan por medio de letras mayúsculas ( $A, B, C, D, \dots$ ) y se denominan eventos o sucesos. Los sucesos representan los posibles resultados del experimento aleatorio.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

otras zonas del Estado; a la vez que las remuneraciones en general son sustancialmente superiores en todos los grupos respecto de las de esas otras zonas).

Los nuevos criterios y "calificaciones modelo", derivadas de los puestos del muestreo, serán de gran utilidad a la hora de valorar el resto de los puestos con gran rapidez y seguridad, pues tales nuevas calificaciones estarán siempre referenciadas por las valoraciones de los puestos del muestreo garantizando en todo momento un margen de error muy pequeño y sobre todo una coherencia de los resultados con los objetivos organizativos preestablecidos.

### LAS NEGOCIACIONES PARA LA IMPLANTACIÓN DE LOS RESULTADOS:

Una vez descritos y precalificados la totalidad de los puestos de trabajo de la Corporación, es legalmente exigida la negociación de sus resultados con la representación social, es decir, con los Sindicatos que conformen la Mesa General de Negociación en los términos previstos en el Estatuto Básico del Empleado Público<sup>116</sup>.

Como ya hemos señalado anteriormente, cuando se trate de la implantación por primera vez del sistema y el número de puestos de trabajo a calificar sea importante, no es conveniente llevar al terreno del debate con la representación social los motivos

---

<sup>116</sup> Artículo 36. Mesas Generales de Negociación...

3. Para la negociación de todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública, se constituirá en la Administración General del Estado, en cada una de las Comunidades Autónomas, Ciudades de Ceuta y Melilla y Entidades locales una Mesa General de Negociación.

Artículo 37. Materias objeto de negociación.

1. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes:

a) La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas.

b) La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios...

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

técnicos o criterios de valoración por los cuales se han obtenido las calificaciones, sino exclusivamente sus resultados y, en su caso, su aplicación práctica en las retribuciones de los empleados públicos.

Cada Organización tiene una cultura propia que debe ser respetada y que es necesario conocer para aplicar aquellas fórmulas de implantación de resultados de calificación que hayan tenido generalmente más aceptación y hayan provocado menos problemas en otras Administraciones con similar cultura organizativa. (Evidentemente, sólo una amplia experiencia en este tipo de trabajos proporciona el bagaje suficiente para percibir estas cuestiones, que tienen poco de jurídico, aunque en todo caso ha de respetarse su marco, y mucho de psicología organizativa).

Normalmente un resultado de reclasificación general de puestos de trabajo en una Corporación que no estuviera absolutamente desestructurada debería conducir a un resultado por el cual unos pocos puestos de trabajo bajarían de nivel retributivo, bastantes más subirían ese nivel y la gran mayoría permanecerían aproximadamente en el mismo nivel en que estaban.

En tal contexto y una vez acordados los resultados, cabría negociar:

A.- Para los puestos que bajan de nivel, que dicha bajada afecte a sus titulares espaciadamente en el tiempo a través del establecimiento de un Complemento Individual Absorbible respecto de futuros incrementos retributivos.

Como máxima flexibilidad negociadora cabe el que tal complemento individual sólo sea absorbible con futuras promociones.

B.- Para los puestos que suben de nivel retributivo, que se aplique tal subida a

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

sus titulares progresivamente en varios ejercicios en función de las posibilidades presupuestarias municipales.

Tal progresión, también puede ser más o menos rápida a título individual, en función del tanto por ciento de subida que para cada empleado pueda representar.

Evidentemente también ha de tenerse en cuenta la coyuntura económica general en la que se encuentra la sociedad (situaciones de crisis económica, etc.).

En cualquier caso, y al margen de la negociación, todo proceso de reclasificación suele ser un buen momento para reconsiderar la estructura retributiva de los empleados públicos, quizás absorbiendo determinadas productividades obsoletas, o reduciendo complemento específico según la nueva calificación (aunque deba establecerse un complemento personal transitorio para sus actuales titulares –CPT-, como señalábamos más arriba), pero a su vez reconociendo cierta productividad objetivada a todos o a sólo algunos de los titulares del puesto de trabajo revisado.

En ningún caso deberemos olvidar que el adecuado proceso de valoración y su consiguiente repercusión en el equilibrio retributivo, que afectará directamente a la motivación de los trabajadores y por ende a los resultados de la Organización, es de estricta responsabilidad municipal y competencia del equipo de gobierno, el cual no podrá diluir su responsabilidad en el seno de las mesas generales negociadoras.

### **El "Manual de Gestión de Puestos de Trabajo" para el mantenimiento de las valoraciones:**

Un trabajo tan importante y laborioso como es describir y valorar correctamente la totalidad de los Puestos de Trabajo de una Corporación no puede peligrar por la

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

simple obsolescencia de algunos puestos de trabajo derivada de los normalmente rápidos cambios organizativos.

Muchas Corporaciones que en su día contrataron una valoración de sus puestos, cuando como consecuencia de algunos cambios organizativos o simplemente el transcurso del tiempo se ven nuevamente sometidas a la lógica presión de la representación social, no hacen sino tomar la decisión de volver a estudiar la globalidad de los puestos, con el consiguiente coste económico y/o social innecesario, y agudizado con las expectativas que todo proceso global de valoración genera.

Sin embargo, ello hubiera sido perfectamente evitable y con resultados mucho más rápidos y satisfactorios, si hubiera existido un sistema propio de "actualización permanente" de las descripciones y valoraciones de aquellos y sólo aquellos puestos de trabajo que objetivamente hubieran experimentado variaciones significativas.

En tal sentido, un complemento indispensable de cualquier proceso de valoración de puestos de trabajo, es la implantación posterior de un "sistema de mantenimiento" de dichas valoraciones. Tal sistema de mantenimiento debe estar convenientemente normalizado para ofrecer las garantías de legalidad y eficacia necesarias.

El manual de mantenimiento de la valoración de puestos debe establecer todos los procedimientos y garantías técnicas y jurídicas, a través de los cuales, se lleven a cabo las actualizaciones de las valoraciones de los puestos de trabajo de la Corporación.

Básicamente, el manual de mantenimiento de la valoración debe cumplir las siguientes funciones:

- 1.- Establecer que departamento municipal, será la responsable de custodiar y

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

gestionar toda la documentación de las valoraciones de los puestos de trabajo, indicando cuáles serán sus funciones y responsabilidades específicas y concretas.

2.- Establecer cuál será la "herramienta técnica" a través de la cual se revisarán, en su caso, las valoraciones de los puestos de trabajo, que deberá tener la forma jurídica de reglamento interno de funcionamiento.

3.- Establecer cuáles serán los cauces administrativos posibles y sus garantías formales, para impulsar una revisión y valoración de un puesto de trabajo.

4.- Establecer el procedimiento o procedimientos de tramitación junto con sus plazos para la completa resolución de un expediente de recalificación de puestos de trabajo.

5.- Establecer el órgano consultivo formal, su funcionamiento y atribuciones, a través del cual se elevarán al Ayuntamiento pleno las propuestas de reclasificación y consiguiente modificación de la Relación de Puestos de Trabajo.

6.- Establecer los impresos y documentos estandarizados para la completa tramitación de los expedientes de reclasificación.

En cuanto a los aspectos formales, como ya hemos señalado las competencias legales en un Ayuntamiento para la clasificación y valoración de sus puestos están conferidas al Pleno de la Corporación y por consiguiente el procedimiento (Manual de Gestión) para gestionar las propuestas de modificación también debe ser aprobado por dicho órgano, todo ello sin perjuicio de la necesidad de negociarlo y a poder ser de consensuarlo con la representación social antes de su aprobación definitiva por el Pleno.

Ello no sólo tiene la ventaja de la seguridad jurídica en su proceso de tramitación

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

sino principalmente la garantía de aceptación social del procedimiento.

No podemos olvidar tampoco que la creación de cualquier puesto de trabajo nuevo en la estructura municipal requiere necesariamente de su previa valoración, tal y como viene determinando la jurisprudencia, a la cual haremos referencia en un apartado posterior de este estudio.

Un modelo de sistema de mantenimiento de la estructuración y valoración de puestos de trabajo sería el siguiente:

### DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES:

El Departamento de Organización, (pudiera ser: Personal, Secretaría, Hacienda, dependiendo del tamaño y complejidad de la organización), será el responsable de la custodia y gestión de toda la documentación técnica relativa a los procesos de valoración de puestos de trabajo de la Corporación.

Las actividades o tareas propias de tal responsabilidad serán las siguientes:

- Programación de actuaciones en materia de actualización de valoraciones.
- Redacción de las descripciones de los puestos de trabajo.
- Análisis y precalificación de los puestos de trabajo.
- Estudio y explotación de los datos relativos a la gestión de P.T.
- Registro y control de peticiones y reclamaciones.
- Programación y coordinación de la Comisión de Calificación.
- Asesoramiento técnico a la Comisión de Calificación.
- Tramitación y archivo de los expedientes de reclasificación.
- Estudio y propuesta de mejoras técnicas en los procedimientos.
- Formación del personal involucrado en la actividad.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## PROCEDIMIENTO DE VALORACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LOS P.T.:

Debe establecerse a los efectos de análisis y valoración de los puestos de trabajo de la Corporación un sistema de asignación de "puntos por factor" (por ser el más moderno, objetivo y eficaz) basado en un manual técnico de valoraciones para Entidades locales que la administración estime adecuado tras la necesaria negociación con la representación sindical. Normalmente lo lógico es adoptar en mismo manual que se ha utilizado para la inicial valoración. Sin embargo, también es cierto que en determinadas ocasiones se ha optado por cambiar a un sistema más moderno o simplemente por adaptar actualizaciones técnicas al sistema inicialmente utilizado.

### **El procedimiento de revisión ordinaria y extraordinaria.**

Normalmente se establecen dos tipos de procedimientos de revisión de la valoración de puestos de trabajo: el Ordinario y el Extraordinario.

#### A.- Procedimiento Ordinario:

Es aquel que se impulsa de oficio como consecuencia de modificaciones organizativas. Tales modificaciones pueden ser consecuencia de variaciones en los puestos de trabajo con motivo de reorganizaciones municipales o simplemente como consecuencia de la evolución de los mismos a lo largo del tiempo, produciéndose variaciones significativas en su cometido.

El Área responsable de la Organización procederá de oficio a la revisión sistemática y periódica de los Puestos de Trabajo en función de una planificación acorde con las necesidades y posibilidades de la entidad municipal.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Dentro de tales revisiones de oficio se priorizarán aquellas que, sin haber sido reclamadas por los titulares de los puestos, los distintos mandos municipales consideren de urgente revisión fundamentando su petición en factores objetivos de modificación significativa de cometidos.

La planificación de revisiones que se establezca habrá de garantizar que todos los puestos de trabajo de la Corporación habrán de haber sido actualizados, analizados y revisada su calificación por un procedimiento u otro en el plazo máximo de 4 años.

En este tipo de revisiones de oficio, se pueden producir las siguientes situaciones:

1.- Que el puesto una vez revisado, a criterio del analista, no haya variado significativamente. En cuyo caso sólo se actualizarán los datos que se estimen oportunos (tales como: fechas de revisión, dependencia jerárquica, etc.) y con ello, tras enviar notificación y copia al mando y titulares, se dará por finalizada dicha revisión.

2.- Que a criterio del analista exista una variación significativa en el cometido del puesto, en cuyo caso se procederá a la completa redesccripción y precalificación del puesto de trabajo.

Sin embargo, de resultar en la precalificación efectuada por el analista una puntuación de factores, a efectos retributivos, idéntica a la que ya tenía dicho puesto, tras la correspondiente notificación y remisión de la nueva descripción al mando y titulares, se dará por finalizada la revisión.

3.- Que, tras la redesccripción y precalificación se compruebe que existe una diferencia de puntuación respecto de la calificación anterior. En tal caso, tras refrendar o

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

no dicha diferencia en la Comisión de Calificación, su resultado se elevará al Pleno de la Corporación para la modificación que pueda corresponder, que obviamente deberá realizarse a través de los trámites previstos para la aprobación y modificación de la Relación de Puestos de Trabajo, tal y como veremos más adelante.

### B.- Procedimiento Extraordinario:

Es aquel que se impulsa a instancia de parte, normalmente a petición del titular de dicho puesto de trabajo.

Todo trabajador tiene derecho a solicitar la revisión de la calificación de su puesto de trabajo cuando lo considere oportuno.

En estas solicitudes se deberá indicar el motivo o motivos que impulsan al interesado a presentarlas.

Se considera interesante, salvo casos excepcionales, establecer para este tipo de revisiones extraordinarias un plazo mínimo de dos años para poder volver a presentar una nueva solicitud respecto del mismo puesto de trabajo.

### **La Comisión de Valoración de Puestos: su constitución y funcionamiento.**

#### Objeto de la Comisión:

Elevar al Pleno de la Corporación, propuestas analizadas, motivadas y documentadas de reclasificación de Puestos de Trabajo.

#### Carácter de la Comisión:

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

La Comisión de Calificación tiene carácter exclusivamente deliberante, recayendo en la representación municipal, a través de su Presidente, la obligación de elevar a Pleno, junto con las Actas de la reunión, las propuestas que considere oportunas. La responsabilidad y atribuciones respecto de los resultados definitivos de una calificación son de estricta competencia del Pleno de la Corporación.

Para la composición de la Comisión se recomienda lo siguiente:

- Un Presidente, libremente designado por la Alcaldía.
- En representación Social: tantos vocales como Sindicatos haya con representación en la Mesa General Negociadora, elegidos libremente por cada sindicato entre los trabajadores de la Corporación.
- En representación de la Corporación: tantos vocales como Sindicatos haya con representación en la Mesa General Negociadora, designados por la Alcaldía Presidencia de la Corporación.
- Un Secretario sin voz ni voto. Tal función podrá ser ejercida por cualquiera de los vocales de la Comisión.

A petición de una mayoría de los miembros de la Comisión, podrán asistir puntualmente aquellos técnicos o asesores que en cada caso pudieran estimarse necesarios para un mejor conocimiento de las tareas o circunstancias de los puestos de trabajo.

Condiciones de Constitución:

Para que la Comisión de Calificación pueda considerarse válidamente

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

constituida en cada sesión será necesaria la asistencia mínima de al menos:

- El Presidente o quien lo sustituya.
- Un Vocal por cada grupo de representación.
- El Secretario.

Funciones de la Comisión:

Será función de la Comisión de Calificación analizar, negociar y proponer puntuaciones y niveles de complemento de destino o simplemente aceptar los presentados en las precalificaciones propuestas por el Área de Organización, todo ello siguiendo los criterios y método establecidos.

Cometidos de los Miembros de la Comisión:

A.- Del Presidente:

- Convocar las reuniones.
- Presidir y moderar los debates.
- Vigilar el estricto cumplimiento de las normas.
- Ejercer el voto de calidad en caso de empate.
- Elevar al Pleno las propuestas de reclasificación.

B.- De los Vocales:

- Analizar los puestos y manifestar su opinión respecto de las valoraciones relativas de los mismos aplicando el Manual de Valoración por la organización.
- Tratar de alcanzar acuerdos de valoración.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

C.- Del Secretario:

- Redactar las actas de las reuniones, indicando los valores decididos por la Comisión, con sucinta indicación de las discrepancias que pudieran haber surgido y que las partes hubieran solicitado consten en la misma.

### **Ø Un modelo de valoración de puestos de trabajo apto para la Administración Local:**

#### **Principios básicos y fundamentación:**

A la hora de elegir un instrumento técnico para la valoración de puestos de trabajo hemos de ser conscientes de que ha de tratarse de un instrumento de elaboración externa a la Administración, confeccionado por un técnico o técnicos en la materia. Esto es, no se puede pretender elaborar un manual propio para la Administración de que se trate. Otra cuestión distinta es la posibilidad de modular la aplicación de un determinado sistema a las características propias de una Administración concreta.

Donde sí cabe la posibilidad de toma de decisiones es en la aplicación del sistema. Aquí caben varias opciones, o bien encargar el trabajo a una consultora externa (muy utilizado) o realizarlo por la propia Administración con el apoyo técnico de la consultora o simplemente adquirir el instrumento y proceder a su aplicación por la propia Administración.

En todo caso, y respecto del instrumento que se utilice, ha de tenerse en cuenta que no basta con que técnicamente sea eficaz, sino que además tiene que poderlo demostrar, especialmente a través de su sencillez de utilización y facilidad de comprensión.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Para este ejemplo utilizaremos un instrumento ampliamente conocido en la administración Local española, que como adelantábamos es el Manual ©"RODRÍGUEZ-VIÑALS" de valoración de puestos de trabajo.

Este Manual responde, en palabras de su autor, a los siguientes principios básicos:

- 1.- Aplicación específica a la problemática de las Entidades locales.
- 2.- Objetividad y estabilidad técnica de los factores de medición seleccionados.
- 3.- Ponderación individual y equilibrio entre los factores en atención a la realidad social actual.
- 4.- Coherencia y adaptabilidad de los resultados a la estructura retributiva de la organización.
- 5.- Aceptación social del manual.
- 6.- Sencillez y transparencia de aplicación del manual.
- 7- Traducción directa de resultados a compensación económica. (euros).

## **Ámbito de aplicación:**

Ese manual está destinado a la valoración de la totalidad de los puestos de la estructura municipal con independencia de su actividad, destino o modalidad contractual, si bien sólo servirá de orientación en los puestos especiales o de alta



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

dirección tales como:

- Puestos de Dirección de Servicios o Habilitados Nacionales, en Entidades locales de población superior a 100.000 habitantes.
- Puestos de Gerencia o Dirección General de Organismos Autónomos.
- Puestos de confianza política no integrados en la estructura.
- Puestos en los que, por alguna razón coyuntural del mercado laboral, su valoración económica no responda al equilibrio normal de una Entidad Local.

### **Estructuración en "Factores":**

Teniendo en cuenta las peculiaridades específicas de los colectivos de los Entes locales, su entorno jurídico público y muy especialmente la valoración social de la aportación que sus trabajadores hacen a la Organización, se han seleccionado un grupo simplificado pero representativo de factores, que por sus características complementarias garantizan la más completa y correcta valoración de los puestos, con independencia de su actividad, destino o modalidad contractual.

Dichos factores se basan en todo caso en la normativa sobre retribuciones actualmente vigente, esto es retribuciones básicas, complemento de destino y complemento específico, básicamente (sin perjuicio de otras retribuciones como la productividad, dietas etc. que responden a otros criterios ajenos al Manual).

Cierto es que el Estatuto Básico del Empleado Público prevé variaciones en este sistema retributivo, alguna de ellas significativas, como lo es la evaluación del desempeño, que pese a su importancia lo cierto es que aún el desarrollo normativo de

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

ese apartado no se ha acometido ni por la Administración Estatal ni por las Autonómicas, salvo lamentables excepciones en este último operador jurídico, que no analizaremos por no aportar criterio alguno al presente trabajo. Quizá la importante crisis económica de los últimos años ha estado entre las principales causas de ese retraso. En todo caso, nosotros no podemos referirnos a otro sistema de valoración que el basado en la normativa vigente a la hora de escribir estas líneas.

Los factores seleccionados se pueden clasificar en las siguientes Áreas:

### ÁREA DE CONOCIMIENTOS:

- Necesidades de Titulación Académica o Profesional oficial.
- Necesidades de otros estudios complementarios de Especialización.
- Necesidad de experiencia práctica concreta.

### ÁREA DE RESPONSABILIDAD:

- Responsabilidad por "Mando" o coordinación de recursos humanos.
- Responsabilidad por repercusión en los resultados de la organización.

### ÁREA DE DIFICULTAD LABORAL:

- Nivel de esfuerzo intelectual necesario para desarrollar la actividad.
- Nivel de esfuerzo físico necesario para desarrollar la actividad.
- Nivel de penosidad que se debe soportar en el desarrollo de la actividad.
- Nivel de peligrosidad inevitable en el desarrollo de la actividad.

### ÁREA DE DEDICACIÓN LABORAL:

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

- Características de la jornada laboral.
- Régimen de dedicación o incompatibilidad en la organización.

## **Presentación y desarrollo:**

A continuación se presentan los elementos fundamentales del Manual ©"RODRÍGUEZ-VIÑALS" de Valoración de Puestos de Trabajo, que nos servirá en el ejemplo como herramienta de análisis y evaluación de los puestos de trabajo. En el mismo, se utilizan los siguientes conceptos:

**FACTOR:** Es uno de los 11 elementos comunes de referencia (o baremo) que ponderaremos en las valoraciones de los Puestos de Trabajo.

**NIVEL:** Mide los distintos grados de intensidad en la que se puede ponderar (subdividir) un FACTOR.

**DEFINICIÓN DE NIVEL:** Es la aclaración técnica que permite diferenciar, los distintos grados de intensidad de un NIVEL.

**UTILIDADES PRÁCTICAS:** Son ciertos elementos útiles de referencia, que pueden ayudar a determinar un NIVEL. Tales elementos de referencia no son en absoluto determinantes de un Nivel, ni pueden condicionarlo.

**PUESTOS TIPO:** Son algunos ejemplos de aplicación típica de un Nivel. Tampoco y en ningún caso, el indicar un ejemplo, puede obligar o condicionar una calificación inadecuada a la problemática o circunstancias de un Puesto de Trabajo.

## **Definición de factores y tabla de puntuación de factores:**

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

### FACTOR "A": "TITULACIONES ACADÉMICAS"

Definición del factor: "Es el nivel de preparación académica que se exigiría, en condiciones normales y como requisito mínimo, a cualquier trabajador para acceder al puesto de trabajo que estemos valorando.

TABLA DEL FACTOR "A": TITULACIONES ACADÉMICAS:

NIVEL	DEFINICIÓN DEL NIVEL	UTILIDADES PRÁCTICAS	PUESTOS TIPO
A1	<i>Certificado de escolaridad</i>	Actividades no cualificadas.	Operario, Peón, Ordenanza.
A2	<i>Título de Graduado escolar, F.P. I, o equivalente.</i>	Actividades de cualificación profesional moderada.	Aux. Admvo., Oficial 1ª. Policía, Etc.
A3	<i>Título de Bachiller, F.P. II, o equivalente.</i>	Actividades de cualificación profesional alta.	Admvo., Encargado, Sargento, Etc.
A4	<i>Título de Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, F.P. III, o equivalente.</i>	Actividades de cualificación técnica media.	Adj.J.Sección., Aparejador, Responsable Mtto., Mayor de Policía. Etc.
A5	<i>Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto, o equivalente.</i>	Actividades de cualificación técnica superior.	Jefe Servicio Admvo., Arquitecto Mpal., Oficial de Policía. Etc.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

### FACTOR "B": "OTROS ESTUDIOS DE ESPECIALIZACIÓN"

Definición del factor: "Es el nivel de estudios especializados que, complementarios a los académicos, se exigirían en un proceso selectivo al puesto de trabajo".

Ejemplos de estudios de especialización: (sin carácter exhaustivo).

- Taquigrafía.
- Ofimática avanzada./ Mecanización especial.
- Conducción vehículos especiales.
- Cursos de especialización policial.
- Habilitación de actividades profesionales.
- Habilitación de actividades técnicas.
- Idiomas extranjeros correctos.
- Estudios de especialización como postgraduado.
- Etc.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

TABLA DEL FACTOR "B": OTROS ESTUDIOS DE ESPECIALIZACIÓN.

NIVEL	DEFINICIÓN DEL NIVEL	UTILIDADES PRÁCTICAS	PUESTOS TIPO
B1	<i>Sin especialización.</i>	Puestos que no requieren estudios de especialización complementarios.	Cualquiera, con independencia de su categoría.
B2	<i>Especialización Baja.</i>	Ofimática Básica. Carnets especiales. Conocimientos idioma extranjero. Cursos Básicos de especialización.	Policía/Cabo, Auxiliar Admvo. Instalador, Etc.
B3	<i>Especialización Moderada.</i>	Ofimática Avanzada. Dominio de otro idioma. Cursos Avanzados de especialización.	Traductor. Sargento, Etc.
B4	<i>Especialización Media.</i>	Dominio de 2 ó más idiomas. Buenos conocimientos Informáticos.	Relaciones Publicas, Programador, Etc.
B5	<i>Especialización Alta</i>	Habilitaciones medias. Estudios normales de postgraduado.	Analista Informático, Jefe de Policía, Ciertos Habilitados Medios. Etc.
B6	<i>Especialización Muy Alta.</i>	Habilitaciones Superiores. Masters Superiores. Diplomados, Gerencia INAP.	Ciertos Jefes de Servicios Complejos, Directores o Asesores. Ciertos Habilitados Superiores, Etc.
B7	<i>Especialización Máxima</i>	Puestos que sólo se pueden desempeñar por la acumulación de especializaciones complejas de ámbito superior.	Consultores. Ciertos Gerentes. Ciertos Habilitados Superiores, etc.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

FACTOR "C": "EXPERIENCIA REQUERIDA".

Definición del Factor: Partiendo de los niveles académicos y de especialización determinados anteriormente, (Factores A y B), este factor evaluará el nivel de experiencia mínima requerida, para el normal desarrollo del puesto de trabajo.

TABLA DEL FACTOR "C": EXPERIENCIA REQUERIDA.

NIVEL	DEFINICIÓN DEL NIVEL	UTILIDADES PRÁCTICAS	PUESTOS TIPO
C1	<i>De 0 a 1 meses.</i>	Puestos de escaso nivel aprendizaje.	
C2	<i>De 2 a 6 meses..</i>	Puestos de aprendizaje bajo.	
C3	<i>De 7 a 12 meses</i>	Puestos de aprendizaje moderado.	
C4	<i>De 13 a 18 meses.</i>	Puestos de aprendizaje medio.	
C5	<i>De 19 a 24 meses.</i>	Puestos de aprendizaje alto.	
C6	<i>De 25 a 31 meses.</i>	Puestos de aprendizaje muy alto.	
C7	<i>De 32 a 36 meses.</i>	Puestos cuyo correcto desempeño se fundamenta la prolongada experiencia.	

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

FACTOR "D": "RESPONSABILIDAD POR MANDO"

Definición del factor: Medirá el nivel de necesidad de dirigir, coordinar, orientar, supervisar, corregir, premiar y sancionar al personal subordinado.

TABLA DEL FACTOR "D": RESPONSABILIDAD POR MANDO.

NIVEL	DEFINICIÓN DEL NIVEL	UTILIDADES PRÁCTICAS	PUESTOS TIPO
D1	<i>Sin mando, ni supervisión o control de personal.</i>	Puede esporádicamente ejercer mando, si bien no es lo normal.	Peón, Operario, Auxiliar, Etc.
D2	<i>Sin mando, pero con control de personal.</i>	Vigila o controla personal que no depende de él.	Ciertos Oficiales. Vigilante Obras, Etc.
D3	<i>Mando directo de una persona</i>	Una sola persona	Ciertos Administrativos, Oficiales.
D4	<i>Mando directo de un pequeño grupo de trabajadores.</i>	Normalmente de 2 a 5 personas.	Normalmente Jefe de Grupo o Negociado.
D5	<i>Mando de un grupo reducido con algún mando intermedio.</i>	Normalmente de 6 a 15 personas.	Normalmente Jefe de Sección o similar.
D6	<i>Mando de un grupo importante de trabajadores.</i>	Normalmente de 16 a 50 personas.	Normalmente Jefe de Servicio o similar.
D7	<i>Mando de una organización.</i>	Norm. más de 50 personas.	Norm. Jefe de Policía, Etc.



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

FACTOR "E": "RESPONSABILIDAD POR REPERCUSIÓN EN LOS RESULTADOS DE LA ORGANIZACIÓN"

Definición del factor: Es el nivel de repercusión global (económica, operativa, de imagen, etc.), que tienen las actividades del puesto respecto de los objetivos de la Institución.

TABLA DEL FACTOR "E": RESPONSABILIDAD POR REPERCUSIÓN EN LOS RESULTADOS.

NIVEL	DEFINICIÓN DEL NIVEL	UTILIDADES PRÁCTICAS	PUESTOS TIPO
E1	<i>Poca repercusión en resultados.</i>	Puestos de ejecución con normas y control alto, etc.	Ciertos Operarios o Peones, Ciertos subalternos.
E2	<i>Cierta repercusión en resultados</i>	Puestos de ejecución con normas y control medio.etc.	Ciertos Operarios especialistas, Ordenanzas, Conserjes, etc.
E3	<i>Moderada repercusión en resultados.</i>	Puestos de ejecución con normas y control bajo, etc.	Oficial 1ª, Jefe de Grupo, Policía, etc.
E4	<i>Media repercusión en resultados.</i>	Puestos de control sencillo o ejecución sin normas, etc.	Jefe Negociado, Encargado, Sargento, etc.
E5	<i>Media-Alta repercusión en resultados.</i>	Puestos de control, coordinación, estudio, etc.	Jefe de Sección, Adj. Jefe Secc.etc.
E6	<i>Alta repercusión en resultados.</i>	Puestos de Dirección sencilla, etc.	Jefe de Sección., Adj. J. Serv. Jefe de Servicio, Habilitados Medios,etc.
E7	<i>Muy Alta repercusión en resultados.</i>	Puestos de Dirección compleja o plurifuncional, etc.	Jefe de Servicio, Director, Ciertos Habilitados Superiores, etc.
E8	<i>Máxima repercusión en resultados.</i>	Puestos de Gerencia de Organismos Importantes y con competencias delegadas.	Ciertos Gerentes, Ciertos Habilitados Superiores.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

FACTOR "F": "ESFUERZO INTELECTUAL".

Definición del factor: Es el nivel de esfuerzo exclusivamente mental que es habitualmente necesario realizar para poder desempeñar el puesto de trabajo.

TABLA DEL FACTOR "F" : ESFUERZO INTELECTUAL.

NIVEL	DEFINICIÓN	UTILIDADES PRÁCTICAS	PUESTOS TIPO
F1	<i>Poco esfuerzo intelectual.</i>	Puestos de ejecución cuyas soluciones están normalmente preestablecidas. Salvo excepciones, se consultan las soluciones no previstas.	Operarios, Ordenazas, etc.
F2	<i>Moderado esfuerzo intelectual.</i>	Puestos de cuyos procedimientos están básicamente normalizados, si bien en ocasiones se han de adoptar soluciones no preestablecidas.	Encargados de brigada, Aux. Admvs. Cabo Policía, etc.
F3	<i>Significativo esfuerzo intelectual.</i>	Puestos cuya actividad es fundamentalmente intelectual, con procedimientos no normalizados, si bien las variables que maneja no son de máxima complejidad.	Ciertos Administrativos, Jefaturas Admvas., ciertos Técnicos de Grado Medio etc.
F4	<i>Importante esfuerzo intelectual</i>	Puestos profesionales de informes, coordinación o mando, cuya misión habitual es dar solución a problemas complejos	Ciertos Jefes de Sección, Técnicos Medios de Informes, ciertos especialistas técnicos.
F5	<i>Máximo esfuerzo intelectual.</i>	Puestos técnicos de actividad especializada exclusivamente intelectual, de máxima complejidad en la organización.	Técnicos Superiores de proyecto, estudio o informes complejos. Ciertos Jefes de Servicio, etc.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

FACTOR "G": "ESFUERZO FÍSICO".

Definición de factor: Es el nivel de esfuerzo físico necesario para desempeñar el puesto de trabajo.

TABLA DEL FACTOR "G": ESFUERZO FÍSICO.

NIVEL	DEFINICIÓN DEL NIVEL	UTILIDADES PRÁCTICAS	PUESTOS TIPO
G1	<i>Prácticamente sin esfuerzo físico especial, con posturas libres.</i>	Puestos de actividad física ligera.	Administrativos y similares.
G2	<i>Esfuerzos físicos bajos o posturas normalmente forzadas.</i>	Puestos de actividad básicamente manual o a pie permanentemente.	Ordenanzas, Notificadores, ciertos Encargados, etc.
G3	<i>Esfuerzos físicos moderados o posturas normalmente muy forzadas</i>	Puestos de actividad manual, con moderados esfuerzos de torsión, presión, tracción, etc.	Ciertos Profesionales de Oficios Clasicos, Ciertos Encargados o Capataces, etc.
G4	<i>Esfuerzos físicos importantes con posturas normalmente forzadas.</i>	Puestos de carga/descarga, o de actividades físicas de esfuerzo.	Operarios de limpieza o recogida, Almaceneros, Operarios Oficios clásicos, etc.
G5	<i>Esfuerzos físicos muy importantes con posturas especiales permanentes.</i>	Puestos de actividades especiales cuyo trabajo comporte con carácter habitual unas condiciones físicas extremas.	Ciertos Operarios de Obras, ciertos Operarios de recogida, etc.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

FACTOR "H": "PENOSIDAD".

Definición del factor: Es el grado de incomodidad normalmente física o psíquica que necesariamente se ha de soportar para la ejecución de las tareas del puesto de trabajo.

TABLA DEL FACTOR "H": PENOSIDAD.

NIVEL	DEFINICIÓN DEL NIVEL	UTILIDADES PRÁCTICAS	PUESTOS TIPO
H1	<i>Normalmente, sin penosidad.</i>	Puestos de actividad ordinaria.	Administrativos o similares.
H2	<i>Condiciones de trabajo incómodas.</i>	Puestos de actividad normal con posturas forzadas o de pie obligatoriamente.	Ciertos Delineantes, ciertos Ordenanzas, Vigilantes, etc.
H3	<i>Condiciones muy incómodas o levemente penosas.</i>	Puestos de actividad normal con situaciones molestas de trabajo en intemperie.	Capataces de obras, Inspectores de servicios operativos, ciertos Trabajadores Sociales, etc.
H4	<i>Condiciones penosas no necesariamente habituales.</i>	Puestos de actividad ocasional en malas condiciones de ruido, suciedad, olores, etc.	Ciertos electricistas, carpinteros, pintores. Operario limpieza inmuebles, etc,
H5	<i>Condiciones penosas habituales.</i>	Puestos de actividad ordinaria en malas condiciones de ruido, suciedad, olores, etc.	Albañiles, ciertos fontaneros o mecánicos, etc.
H6	<i>Condiciones muy penosas.</i>	Puestos de actividad normal en limpieza viaria, depuradoras, etc.	Operarios de limpieza viaria. Operarios de cementerios, etc.
H7	<i>Condiciones penosas intensas y permanentes.</i>	Puestos de actividad especial recogida, depuradoras, vertederos, etc.	Operario de vertedero, Ciertos operarios de recogida, Operario de depuradora, Enterrador, etc

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

### FACTOR "I": "PELIGROSIDAD"

Definición del factor: Es el nivel de riesgo físico que asume el titular del puesto al desempeñar las funciones obligatorias del mismo.

#### TABLA DEL FACTOR "I": PELIGROSIDAD.

NIVEL	DEFINICIÓN DEL NIVEL	UTILIDADES PRÁCTICAS	PUESTOS TIPO
I1	<i>Sin peligrosidad especial. (Incluyendo golpes, caídas, atropellos, etc.).</i>	Puestos de actividad normal.	
I2	<i>Condiciones de riesgo físico frecuente e intensidad baja. O intensidad grave y frecuencia muy baja.</i>	Puestos de actividad manual con maquinaria peligrosa, o conducción permanente como actividad profesional.	Operarios de recogida, Choferes profesionales, etc. Electricistas. Ciertos mandos de Policía, vigilantes, etc.
I3	<i>Condiciones de riesgo físico frecuente e intensidad moderada. O intensidad grave y frecuencia moderada</i>	Puestos de actividad manual con maquinaria especialmente peligrosa, o trabajo en alturas y posiciones de riesgo.	Operarios de albañilería, Ciertos carpinteros, herreros, maquinistas, etc. Ciertos agentes de policía, etc.
I4	<i>Condiciones de riesgo físico frecuente de intensidad grave.</i>	Puestos de actividad profesional especial que implican un riesgo posible grave e inevitable.	Agentes de policía o bomberos de los servicios operativos.
I5	<i>Condiciones de máximo riesgo.</i>	Ciertos puestos singulares y especiales del cuerpo de seguridad o bomberos.	Agentes especiales de seguridad o bomberos. (Sólo en ciertas Entidades locales).

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

### FACTOR "J": "CARACTERÍSTICAS DE JORNADA"

Definición del factor: Mide el nivel de molestia o dificultad relativa que el trabajador tendrá en el desempeño de su puesto, por razón del sistema de presencia en el trabajo.

Se contemplan ocho niveles, dentro de los cuales, se podrán asimilar la gran mayoría de las circunstancias de jornada, aunque estas no sean idénticas a las que se indican en el manual.

En los niveles J3 y J5, sólo se contempla la compensación por la molestia de la localización, por lo que en su caso, las horas de exceso fuera de la jornada ordinaria, se compensarán independientemente, (ya sea por estimación global o por recuento de las mismas), según lo que esté o se pueda convenir al respecto.

En la jornada a Turnos (M/T o M/T/N) y Nocturna, niveles J6, J7 y J8, se contempla implícitamente la inconveniencia de realizar los servicios también en los festivos que pudieran corresponder por la rotación correspondiente.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

TABLA DEL FACTOR "J": CARACTERÍSTICAS DE JORNADA.

NIVEL	DEFINICIÓN DEL NIVEL	UTILIDADES PRÁCTICAS	PUESTOS TIPO
J1	<i>Jornada ordinaria, a veces se trabaja fuera de la misma.</i>	Puestos de actividad normal.	
J2	<i>Jornada Flexible, a conveniencia Municipal.</i>	Actividad no sujeta a horario normal	Ciertos coordinadores, Jefes de Policía, protocolo, etc.
J3	<i>Jornada normal más guardia localizable en días laborables.</i>	Actividad sujeta a urgencias. (Las horas de exceso se cobran aparte).	Ciertos Electricistas, Encargados, etc.
J4	<i>Jornada Partida.</i>	Actividad normal en horario de mañana y tarde.	Ciertos administrativos, monitores, etc.
J5	<i>Jornada normal más guardia localizable 365 días/año.</i>	Actividad sujeta a urgencias. (El exceso se cobra aparte.)	Encargados, a veces ciertos puestos de la Policía.
J6	<i>Turnicidad sin incluir noches, pero sí festivos.</i>	Rotación en horario de mañana/tarde.	Ciertos Policías, ciertos Operarios.
J7	<i>Nocturnidad permanente incluyendo festivos.</i>	Jornada de las 22 a las 6 horas.	Policía, Vigilantes, Serenos, etc.
J8	<i>Turnicidad cerrada incluyendo noches y festivos.</i>	Rotación en horario de mañana/tarde/noche	Policía, Peones recogida, etc.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

### FACTOR "K": "RÉGIMEN DE DEDICACIÓN"

Definición del factor: Mide el nivel de exclusividad laboral que se adquiere con la Entidad, como consecuencia del desempeño del puesto de trabajo, al margen del tipo de jornada que se tenga establecida.

TABLA DEL FACTOR "K": RÉGIMEN DE DEDICACIÓN.

NIVEL	DEFINICIÓN DEL NIVEL	UTILIDADES PRÁCTICAS	PUESTOS TIPO
K1	<i>Dedicación normal.</i>	Puestos de actividad normal.	Cualquiera
K2	<i>Dedicación preferente y esporádica</i>	Puestos de actividad normal condicionada esporádicamente a actividades fuera de su jornada	Secretario de Alcaldía, de Comisiones, ciertos Oficiales de Mantenimiento.
K3	<i>Dedicación preferente y habitual</i>	Puestos normalmente técnicos de actuación profesional urgente y habitual.	Ciertos Encargados, etc.
K4	<i>Incompatibilidad parcial para PT calificados con Niveles A4 ó A5, o incompatibilidad total para el Nivel A1.</i>	Puestos normalmente técnicos incompatibilizados para su profesión en el ámbito territorial de la Entidad. Dedicación exclusiva en Operarios o similares.	Arquitectos, Aparejadores, etc. Ciertos Alguaciles, Vigilantes, Operarios mantenimiento, etc.
K5	<i>Dedicación exclusiva o Incompatibilidad total para PT calificados con Nivel A2.</i>	Dedicación exclusiva en Oficiales, Auxiliares Administrativos y asimilados.	Ciertos Electricistas, Fontaneros, Secretarios de Alcaldía, etc.
K6	<i>Dedicación exclusiva o Incompatibilidad total para Puestos calificados con Nivel A3</i>	Dedicación exclusiva en Encargados, Administrativos y asimilados.	Ciertos Encargados de Mantenimiento, Jefes de Negociado especiales, etc.
K7	<i>Dedicación exclusiva o Incompatibilidad total para Puestos calificados con Nivel A4</i>	Dedicación exclusiva en Técnicos de Grado Medio y asimilados.	Ciertos Habilitados Medios, Aparejadores, Peritos, Diplomados, etc.
K8	<i>Dedicación exclusiva o Incompatibilidad total para Puestos calificados con Nivel A5</i>	Dedicación exclusiva en Técnicos de Superiores y asimilados.	Ciertos Habilitados Superiores, Arquitectos, Técnicos de Admón General, etc.



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

TABLA DE PUNTUACIÓN DE FACTORES.

FACTORES	PUNTOS POR FACTOR Y NIVEL							
	1	2	3	4	5	6	7	8
A.-TITULACIÓN	100	175	225	300	500	-	-	-
B.-ESPECIALIZACIÓN	0	25	50	100	200	300	400	-
C.-EXPERIENCIA	0	25	50	75	100	150	200	-
D.-MANDO	0	25	25	50	100	150	250	-
E.-REPERCUSIÓN	25	50	100	150	225	300	400	500
F.-ESF.INTELECTUAL	0	25	50	75	100	-	-	-
G.-ESF.FÍSICO	0	25	50	75	100	-	-	-
H.-PENOSIDAD	0	25	50	75	100	125	150	-
I.-PELIGROSIDAD	0	25	50	75	150	-	-	-
J.-JORNADA	0	50	50	75	75	125	150	175
K.-DEDICACIÓN	0	25	50	75	100	150	225	325

### OBSERVACIÓN IMPORTANTE:

En la técnica seguida por el Manual, el “Factor Titulación”, se convierte en elemento de ponderación o corrección de los resultados de los restantes “factores”, para adaptarlos a un razonable abanico salarial del Complemento Específico por Grupos de Titulación, que respete los hábitos concretos de cada una de las instituciones del conjunto de nuestras Corporaciones Locales.

Por consiguiente, con la prudencia y análisis profesional necesario, modificando la ponderación del Factor Titulación, se podrán readaptar, si procede, dichos resultados, al abanico salarial intergrupos del Complemento Específico propio de cada Corporación.

Un ejemplo claro de esta circunstancia es la situación del País Vasco, donde el abanico salarial intergrupos es muy inferior al de otras zonas, como la de las ciudades que rodean la capital, Madrid.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## Tablas orientativas de conversión de "Puntos" a "Nivel de Destino".

Es incuestionable la relación existente entre el nivel de complejidad de un puesto y su nivel de destino. Además es legalmente correcta su vinculación, por cuanto la calificación responde básicamente a las premisas de especialización, responsabilidad, competencia y mando, en aquellos puestos en donde estas existen.

Por ello y como elemento orientativo de referencia, se establecen unas tablas de conversión de Calificaciones o "Puntos" a "Niveles", que nos permitirán, no sólo la determinación del Complemento Específico (o plus de puesto en los laborales), sino además, la determinación del Complemento de Destino.

Es importante señalar que, para la determinación del "Nivel de Destino" (a través de las tablas de conversión), sólo se deberán tener en cuenta los puntos obtenidos por la suma de los factores correspondientes a las Áreas de Conocimientos y Responsabilidad, es decir:

- Factor A: Titulaciones académicas.
- Factor B: Otros Estudios de Especialización.
- Factor C: Experiencia Requerida.
- Factor D: Responsabilidad por Mando.
- Factor E: Responsabilidad por Resultados.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

TABLA DE CONVERSIÓN PARA EL "GRUPO E".

<b>NIVEL</b>	<b>RANGO DE PUNTUACIONES</b>	
	<b>DE</b>	<b>A</b>
<b>7</b>	0	100
<b>8</b>	105	125
<b>9</b>	130	150
<b>10</b>	155	175
<b>11</b>	180	200
<b>12</b>	205	225
<b>13</b>	230	250
<b>14</b>	255	---

TABLA DE CONVERSIÓN PARA EL "GRUPO D".

<b>NIVEL</b>	<b>RANGO DE PUNTUACIONES</b>	
	<b>DE</b>	<b>A</b>
<b>9</b>	0	175
<b>10</b>	180	200
<b>11</b>	205	225
<b>12</b>	230	250
<b>13</b>	255	275
<b>14</b>	280	300
<b>15</b>	305	350
<b>16</b>	355	400
<b>17</b>	405	450
<b>18</b>	455	---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

TABLA DE CONVERSIÓN PARA EL "GRUPO C".

<i>NIVEL</i>	<i>RANGO DE PUNTUACIONES</i>	
	<b>DE</b>	<b>A</b>
<b>11</b>	0	250
<b>12</b>	255	275
<b>13</b>	280	300
<b>14</b>	305	325
<b>15</b>	330	350
<b>16</b>	355	400
<b>17</b>	405	450
<b>18</b>	455	500
<b>19</b>	505	550
<b>20</b>	555	600
<b>21</b>	605	675
<b>22</b>	680	---

TABLA DE CONVERSIÓN PARA EL "GRUPO B".

<i>NIVEL</i>	<i>RANGO DE PUNTUACIONES</i>	
	<b>DE</b>	<b>A</b>
<b>16</b>	0	400
<b>17</b>	405	450
<b>18</b>	455	500
<b>19</b>	505	550
<b>20</b>	555	625
<b>21</b>	630	700

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

22	705	775
23	780	850
24	855	950
25	955	1050
26	1055	----

TABLA DE CONVERSIÓN PARA EL "GRUPO A".

NIVEL	RANGO DE PUNTUACIONES	
	DE	A
20	0	625
21	630	675
22	680	750
23	755	825
24	830	1000
25	1005	1125
26	1130	1250
27	1255	1400
28	1405	1550
29	1555	1700
30	1705	-

NOTA:

Los niveles 29 y 30 en la Administración Local, suelen estar reservados a puestos con responsabilidades muy especiales (Habilitados Nacionales Superiores), o de carácter Directivo.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## **Tablas orientativas de conversión de "Niveles" a "Categorías o Puestos Tipo".**

Las "Categorías" o "Puestos Tipo", tienen absoluta relación con el puesto desempeñado, por lo que es posible establecer una cierta relación entre los niveles de destino y dichas categorías o puestos tipo.

Para los colectivos de funcionarios y dada la vinculación legal del "nivel de destino" con la jerarquía del puesto de trabajo, es de gran utilidad poder estructurar una tipología de puestos en función de su nivel.

Tal estructuración debe seguirse con la lógica flexibilidad que exige la casuística de las distintas organizaciones. En cualquier caso sirve de patrón de referencia, respecto del cual habrá que contemplar las excepciones que motivadamente procedan, como veremos más adelante en un caso concreto de valoración de puestos de un Ayuntamiento de unos 10.000 habitantes (con el que hemos venido trabajando hasta ahora, y que culminaremos con su valoración).

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

TABLAS DE CONVERSIÓN: "NIVELES-PUESTOS TIPO"

<b><i>PUESTOS DE ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ASIMILABLES</i></b>		
<b><i>NIVELES</i></b>	<b><i>GRUPO NORMAL</i></b>	<b><i>PUESTOS TIPO</i></b>
<b><i>7-8-9-10-11-12</i></b>	E	Subalterno
<b><i>12-13-14</i></b>	E	Jefe de subalternos
<b><i>9-10-11-12-13-14</i></b>	D	Auxiliar
<b><i>14-15-16-17-18</i></b>	D	Jefe Grupo
<b><i>11-12-13-14-15-16</i></b>	C	Administrativo
<b><i>16-17-18-19-20</i></b>	C/B	Jefe Neg.
<b><i>20-21-22-23</i></b>	C/B/A	Adjunto Jefe Sección
<b><i>22- 23-24-25</i></b>	B/A	Jefe Sección
<b><i>25-26-27</i></b>	B/A	Adjunto Jefe Servicio
<b><i>27-28-29-30</i></b>	A	Jefe de Servicio

<b><i>PUESTOS DE SERVICIOS ESPECIALES Y ASIMILABLES</i></b>		
<b><i>NIVELES</i></b>	<b><i>GRUPO NORMAL</i></b>	<b><i>PUESTOS TIPO</i></b>
<b><i>7-8-9-10-11-12</i></b>	E	Auxiliar de Policía/Bombero
<b><i>12-13-14-15-16</i></b>	D/C	Policía/Bombero
<b><i>14-15-16-17</i></b>	D/C	Cabo
<b><i>16-17-18-19-20</i></b>	C/B	Sargento
<b><i>19-20-21-22-23</i></b>	C/B	Suboficial
<b><i>22-23-24-25-26</i></b>	A	Oficial
<b><i>24-25-26-27</i></b>	A	Subinspector
<b><i>26-27-28-29</i></b>	A	Inspector

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

<i><b>PUESTOS DE PERSONAL DE OFICIOS Y ASIMILABLES</b></i>		
<i><b>NIVELES</b></i>	<i><b>GRUPO NORMAL</b></i>	<i><b>PUESTOS TIPO</b></i>
<i><b>7-8-9-10</b></i>	E	Operario
<i><b>10-11-12</b></i>	E/D	Ayudante
<i><b>12-13-14-15</b></i>	E/D/C	Oficial
<i><b>15-16-17-18</b></i>	D/C	Maestro
<i><b>17-18-19-20-21-22</b></i>	D/C/B	Encargado

Veamos ahora unos modelos de hojas de funciones:

Se han contemplado únicamente cuatro, que se corresponderían con el equipo técnico que asumiría la máxima responsabilidad funcional en un Ayuntamiento de unos 10.000 Habitantes, de la zona centro del Estado.

En realidad debe realizarse esta labor de descripción con todos los puestos de trabajo de la organización.



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

<b>AYUNTAMIENTO DE XXXX</b>		<b>DESCRIPCIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO Nº:1_</b>			<b>Hoja: 424</b>
<u>NOMBRE DEL PUESTO DE TRABAJO:</u> <b>SECRETARIO-INTERVENTOR</b>					<b>DEPENDENCIA JERÁRQUICA</b>
<b>Unidad/Servicio</b>	<b>Titulares</b>	<b>Subordinados</b>	<b>Horario</b>	<b>Jornada</b>	
SECRETARÍA GENERAL	1	5 + Funcional	8:00-15:00	Continua diurna	
<b>Dedicación</b> <b>Incompatibilidad</b>	<b>Grupo</b> <b>Especialidad</b>	<b>Requisitos</b> <b>Méritos</b>	<b>Provisión</b>	<b>Tipo</b>	ALCALDE-PRESIDENTE
Preferente habitual  Parcial en el ejercicio profesional	A1/A2 / 27  Las propias de la subescala de H.E.	Habilitado Estatal  Dirección y gerencia pública.	FUNCIONARI O H.E.	Dirección y gerencia pública.	<b>CENTRO: CASA CONSISTORIAL</b>
<p>✓ <b>Responsabilidades Generales:</b></p> <p>✓ Responsabilizarse de la Fe Pública y del asesoramiento legal preceptivo, ordenando los medios humanos y materiales para su realización.</p>					
<p>✓ <b>Tareas más Significativas:</b></p> <p>✓ Preparar los asuntos a incluir en el orden del día de las sesiones de Pleno, Junta de Gobierno Local y cualquier otro órgano colegiado de la Corporación que adopte acuerdos vinculantes, realizar convocatoria, procurar su notificación a los asistentes y asistir a las sesiones.</p> <p>✓ Custodiar la documentación íntegra de los expedientes del orden del día, y tenerla a disposición de los Corporativos para su examen.</p> <p>✓ Levantar acta a las sesiones de Pleno y Junta de Gobierno Local y someterla a aprobación en el momento adecuado.</p> <p>✓ Velar por la transcripción de las actas autorizadas y conformadas en el Libro de Actas.</p> <p>✓ Llevar al Libro de Resoluciones las dictadas por la Presidencia y por los miembros delegados de la Corporación.</p> <p>✓ Certificar los actos o resoluciones de la Presidencia y los acuerdos de los órganos colegiados decisorios, así como los antecedentes, libros y documentos de la entidad.</p> <p>✓ Remitir a la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma, en los plazos y formas determinados reglamentariamente, extracto de los actos y acuerdos de los órganos decisorios de la Corporación.</p>					

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

- ✓ Anotar en los expedientes, bajo firma, las resoluciones y acuerdos que recaigan.
- ✓ Autorizar, con las garantías y responsabilidades inherentes, las actas de las licitaciones, contratos y documentos administrativos análogos en que intervenga la Entidad.
- ✓ Disponer que en el tablón de anuncios se fijen aquellos que sean preceptivos, certificándose su resultado si así fuera preciso.
- ✓ Llevar y custodiar el Registro de Intereses de los miembros de la Corporación y el Inventario de Bienes de la Entidad.
- ✓ Emitir informes previos cuando lo ordene la Presidencia o lo solicite un tercio de los Corporativos con antelación suficiente a la sesión en que se vaya a tratar el asunto, señalando la legislación aplicable, y la adecuación a la misma de los acuerdos.
- ✓ Emitir informe previo en asuntos para cuya aprobación se exija mayoría especial, o cuando la normativa lo establezca expresamente.
- ✓ Informar en las sesiones de los órganos colegiados a que asista, cuando se le requiera, acerca de aspectos legales.
- ✓ Acompañar y asistir legalmente a la Presidencia y Corporativos en los actos de firma de escrituras, y si se lo solicitan en visitas a Redactar los pliegos de condiciones para los procedimiento de contratación.
- ✓ Asistir a los Plenos, Junta de Gobierno Local y sesiones de todos los Órganos Colegiados (salvo los fijados para el Oficial Mayor), en el horario en que se celebren fuera de la jornada habitual de trabajo, redactando las Actas de los mismos.
- ✓ Responsabilizarse de la actuación y llevanza del inventario de bienes municipales.
- ✓ Elaborar pliegos de condiciones para la adjudicación de obras, servicios, suministros y asistencia técnica.
- ✓ Tramitar y supervisar la tramitación de los expedientes de contratación hasta la suscripción del contrato.
- ✓ Elaborar convenios de colaboración administrativa con otras entidades públicas.
- ✓ Tramitar y supervisar los expedientes de subvenciones.
- ✓ Confeccionar y tramitar ordenanzas y reglamentos municipales.
- ✓ Tramitar expedientes sancionadores como instructor de los mismos.
- ✓ Realizar la justificación económica de las subvenciones solicitadas por el Ayuntamiento: planes concertados de Bienestar Social, centro de atención a la infancia, centro de la mujer, centro de día, etc.....
- ✓ Realizar todas aquellas tareas propias de su categoría que le sean encomendadas y para las que tuviera la adecuada instrucción.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

<b>AYUNTAMIENTO DE XXXX</b>		<b>DESCRIPCIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO Nº:2</b>			<b>Hoja: 426</b>
<u>NOMBRE DEL PUESTO DE TRABAJO:</u> <b>VICESECRETARIO-INTERVENTOR</b>					<b>DEPENDENCIA JERÁRQUICA</b>
<b>Unidad/Servicio</b>	<b>Titulares</b>	<b>Subordinados</b>	<b>Horario</b>	<b>Jornada</b>	
SERVICIOS ECONÓMICOS Y RECURSOS HUMANOS	1	4 + Funcional	8:00-15:00	Continua diurna	
<b>Dedicación</b> <b>Incompatibilidad</b>	<b>Grupo</b> <b>Especialidad</b>	<b>Requisitos</b> <b>Méritos</b>	<b>Provisión</b>	<b>Tipo</b>	ALCALDE-PRESIDENTE
Preferente esporádica  Parcial en el ejercicio profesional	A1/A2 / 27  Las propias de la subescala de H.E.	Habilitado Estatal  Dirección y gerencia pública.	FUNCIONARI O H.E.	Dirección y gerencia pública.	<b>CENTRO: CASA CONSISTORIAL</b>
<p>✓ <b>Responsabilidades Generales:</b></p> <p>✓ Responsabilizarse del control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y de la contabilidad municipal. Supervisar la gestión económica de los recursos humanos del Ayuntamiento.</p>					
<p>✓ <b>Tareas más Significativas:</b></p> <p>✓ Prestar el asesoramiento legal preceptivo a la Corporación en materia económica.</p> <p>✓ Efectuar control de la tramitación de los expedientes en sus aspectos jurídico y económico.</p> <p>✓ Efectuar, calcular y cumplimentar las declaraciones periódicas de IVA, IRPF, etc....</p> <p>✓ Realizar la liquidación y la cuenta general del Presupuesto anualmente.</p> <p>✓ Fiscalizar todo acto, documento o expediente que dé lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, o que puedan tener repercusión financiera o patrimonial, emitiendo informe o formulando los reparos correspondientes.</p> <p>✓ Intervenir formalmente la ordenación del pago y de su realización material.</p> <p>✓ Comprobar la aplicación de las cantidades destinadas a obras, suministros, adquisiciones y servicios.</p> <p>✓ Recepcionar, examinar y censurar los justificantes de los mandamientos expedidos a justificar, reclamándolos a su vencimiento.</p>					

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

- ✓ Intervenir los ingresos y fiscalizar los actos de gestión tributaria.
- ✓ Expedir certificaciones de descubierto contra deudores por recursos.
- ✓ Informar los proyectos de presupuestos y los expedientes de modificación de créditos de los mismos.
- ✓ Emitir informes, dictámenes y propuestas en materia económico-financiera o presupuestaria que se le soliciten por la Presidencia o un tercio de los Corporativos o en materias que se exija una mayoría especial.
- ✓ Emitir dictamen sobre la procedencia de nuevos servicios o reforma de los existentes, sobre su repercusión económico-financiera.
- ✓ Realizar las comprobaciones o procedimientos de auditoria interna de los organismos municipales, en relación a operaciones no sujetas a intervención previa, así como el control financiero de los mismos, de conformidad con las disposiciones y acuerdos corporativos.
- ✓ Coordinar las funciones o actividades contables de la Entidad Local, emitiendo las instrucciones técnicas oportunas e inspeccionando su aplicación.
- ✓ Preparar y redactar la Cuenta General del Presupuesto y de la Administración del Patrimonio y formular la liquidación del presupuesto anual.
- ✓ Examinar e informar las Cuentas de Tesorería y de Valores Independientes y Auxiliares del Presupuesto.
- ✓ Supervisar las tareas del personal a su cargo.
- ✓ Asistir a la Comisión Especial de Cuentas realizando la secretaría.
- ✓ Supervisar la confección de la nómina mensual.
- ✓ Supervisar la confección del Capítulo I del Presupuesto, Plantilla y Relación de Puestos de Trabajo.
- ✓ Realizar todas aquellas tareas propias de su categoría que le sean encomendadas y para las que tuviera la adecuada instrucción.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

<b>AYUNTAMIENTO DE XXXX</b>		<b>DESCRIPCIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO Nº:43_</b>				<b>Hoja: 428</b>
<u>NOMBRE DEL PUESTO DE TRABAJO:</u> <b>OFICIAL MAYOR</b>					<b>DEPENDENCIA JERÁRQUICA</b>	
<b>Unidad/Servicio</b>	<b>Titulares</b>	<b>Subordinados</b>	<b>Horario</b>	<b>Jornada</b>		
SECRETARÍA GENERAL	1	3	8:00-15:00	Continua diurna		
<b>Dedicación</b> <b>Incompatibilidad</b>	<b>Grupo</b> <b>Especialidad</b>	<b>Requisitos</b> <b>Méritos</b>	<b>Provisión</b>	<b>Tipo</b>	ALCALDE-PRESIDENTE	
Preferente habitual  Parcial en el ejercicio profesional	A1/A2 / 27  Las propias de la subescala de H.E.	Habilitado Estatal  Dirección y gerencia pública.	FUNCIONARI O H.E.	Dirección y gerencia pública.	<b>CENTRO: CASA CONSISTORIAL</b>	
<p>✓ <b>Responsabilidades Generales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Responsabilizarse de los expedientes urbanísticos del Municipio, tanto en materia de planeamiento como gestión y disciplina.</li> <li>✓ Asesorar y asistir a los órganos colegiados de los Organismos Autónomos y Empresas Municipales.</li> </ul>						
<p>✓ <b>Tareas más Significativas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Sustituir al Secretario-Interventor y Vicesecretario-Interventor en los casos legalmente establecidos.</li> <li>✓ Asistir a los Órganos Colegiados de los Organismos Autónomos y Empresas Municipales, en el horario en que se celebren fuera de la jornada habitual de trabajo, redactando las Actas de los mismos.</li> <li>✓ Tramitar y supervisar la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico.</li> <li>✓ Tramitar y supervisar la tramitación de los actos de gestión urbanística.</li> <li>✓ Tramitar y supervisar la tramitación de los expedientes de disciplina urbanística.</li> <li>✓ Custodiar los documentos integrantes de los instrumentos de planeamiento urbanístico.</li> <li>✓ Realizar todas aquellas tareas propias de su categoría que le sean encomendadas y para las que tuviera la adecuada instrucción.</li> </ul>						

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

<b>AYUNTAMIENTO DE XXXX</b>		<b>DESCRIPCIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO Nº:31_</b>			<b>Hoja: 429</b>
<u>NOMBRE DEL PUESTO DE TRABAJO:</u>					<b>DEPENDENCIA JERÁRQUICA</b>
<b>TÉCNICO DE PERSONAL</b>					
<b>Unidad/Servicio</b>	<b>Titulares</b>	<b>Subordinados</b>	<b>Horario</b>	<b>Jornada</b>	
SECRETARÍA GENERAL	1	2	8:00-15:00	Continua diurna	
<b>Dedicación</b>	<b>Grupo</b>	<b>Requisitos</b>	<b>Provisión</b>	<b>Tipo</b>	ALCALDE-PRESIDENTE
Incompatibilidad	Especialidad	Méritos			
Preferente esporádica Legal ordinaria	A1 / 26 Licenciado en Derecho	Ofimática avanzada  Dirección y gestión de recursos humanos y servicios públicos	FUNCIONARIO	Dirección y gestión de recursos humanos y servicios públicos	<b>CENTRO: CASA CONSISTORIAL</b>
<p>✓ <b>Responsabilidades Generales:</b></p> <p>✓ Responsabilizarse de la gestión de los recursos humanos de la Corporación.</p>					
<p>✓ <b>Tareas más Significativas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Informar y tramitar, elaborando propuestas de resolución, todos los expedientes administrativos en materia de recursos humanos.</li> <li>✓ Elaborar la plantilla municipal, Relación de Puestos de Trabajo y organigramas de todos los trabajadores de la Corporación.</li> <li>✓ Elaborar anualmente la oferta de empleo público.</li> <li>✓ Supervisar la confección de la nómina municipal.</li> <li>✓ Supervisar la gestión de las ayudas sociales.</li> <li>✓ Elaborar decretos sobre productividad, trienios, situaciones administrativas, etc...</li> <li>✓ Supervisar el seguimiento y gestión de permisos y licencias.</li> <li>✓ Elaborar bases de bolsas de trabajo.</li> <li>✓ Elaborar bases de selección de personal laboral y funcionario.</li> <li>✓ Colaborar con la Secretaría en la preparación de procedimientos contencioso-administrativos en materia de personal y laborales.</li> <li>✓ Realizar un continuo análisis y estudio de la legislación y jurisprudencia más relevante en materia de régimen Local.</li> <li>✓ Colaborar con la gerencia del Patronato Municipal de Deportes y Empresa Municipal de la Vivienda en materia de personal.</li> <li>✓ Realizar todas aquellas tareas propias de su categoría que le sean encomendadas y para las que tuviera la adecuada instrucción.</li> </ul>					

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Una vez realizadas todas las hojas de funciones, es decir, una vez descritos todos los puestos de trabajo con el contenido legalmente establecido, se pasa a la valoración propiamente dicha, que se refleja a continuación:

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

## ESPECIFICO

ID PTO	PUESTO	TITULACION	ESPECIALIZACION	EXPERIENCIA	MANDO	REPERCUSION	ESF_INTELLECTUAL	ESF_FISICO	PENOSIDAD	PELIGROSIDAD	JORNADA	DEDICACIÓN	ESPECIFICO PUNTOS	ESPECIFICO EUROS/TOTAL
1	SECRETARIO-INTERVENTOR	500,000	300	200	50	400	100	0	0	0	0	125	1675	24.183,38 €
2	VICESECRETARIO-INTERVENTOR	500,000	300	200	50	400	100	0	0	0	0	100	1650	23.851,75 €
3	JEFE DE SEC DE INTERVENCIÓN-RECAUDACIÓN	225,000	100	150	25	225	75	0	25	0	0	0	825	12.200,91 €
4	JEFE SECCIÓN DE SECRETARÍA-URBANISMO	225,000	100	150	25	225	75	0	25	0	0	0	825	12.200,91 €
5	AUXILIAR ADMIVO POLICIA LOCAL	175,000	50	75	0	150	25	0	25	0	0	0	500	7.537,75 €
9	OFICIAL - JEFE POLICÍA LOCAL	808,333	100	100	100	225	50	25	25	75	0	150	1658,333	23.962,29 €
10	AGENTE POLICÍA LOCAL	225,000	50	50	0	100	25	25	50	75	175	100	875	12.864,16 €
11	ARQUITECTO MUNICIPAL	500,000	200	200	50	300	100	0	0	0	0	75	1425	20.867,10 €



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

ID PTO	PUESTO	TITULACION	ESPECIALIZACION	EXPERIENCIA	MANDO	REPERCUSION	ESF_INTELLECTUAL	ESF_FISICO	PENOSIDAD	PELIGROSIDAD	JORNADA	DEDICACIÓN	ESPECIFICO PUNTOS	ESPECIFICO EUROS/TOTAL
12	ARQUITECTO TÉCNICO MUNICIPAL	300,000	100	100	0	225	75	0	0	0	0	75	875	12.864,16 €
13	INGENIERO TÉCNICO INDUSTRIAL	300,000	100	100	0	225	75	0	0	0	0	75	875	12.864,16 €
14	VIGILANTE DE OBRAS	175,000	25	75	25	150	25	25	50	0	0	0	550	8.301,57 €
15	OFICIAL SERVICIOS JARDINERO	175,000	25	75	25	100	0	50	100	50	0	0	600	8.964,82 €
16	OPERARIO SERVICIOS MÚLTIPLES -A-	100,000	25	50	0	100	0	75	100	50	0	0	500	7.537,75 €
17	TRABAJADOR SOCIAL	300,000	50	50	25	150	50	0	50	0	0	25	700	10.542,77 €
18	ANIMADOR SOCIOCULTURAL	300,000	50	50	0	150	50	0	25	0	50	25	700	10.542,77 €
19	AUXILIAR DE BIBLIOTECA	225,000	50	75	0	100	25	0	25	0	125	0	625	9.296,45 €
20	CONSERJE EDIFICIOS MUNICIPALES	100,000	25	50	0	100	0	50	50	0	125	75	575	8.633,19 €

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

ID PTO	PUESTO	TITULACION	ESPECIALIZACION	EXPERIENCIA	MANDO	REPERCUSION	ESF_INTELLECTUAL	ESF_FISICO	PENOSIDAD	PELIGROSIDAD	JORNADA	DEDICACIÓN	ESPECIFICO PUNTOS	ESPECIFICO EUROS/TOTAL
22	ENCARGADO	175,000	50	75	100	150	25	50	50	25	0	0	700	10.542,77 €
23	OFICIAL SERVICIOS ALBAÑIL	175,000	25	75	25	100	0	50	100	50	0	0	600	8.964,82 €
24	OFICIAL SERVICIOS FONTANERO	175,000	25	75	25	100	0	50	100	50	0	0	600	8.964,82 €
25	OPERARIO SERVICIOS MÚLTIPLES -B-	100,000	25	50	0	100	0	75	100	50	0	0	500	7.537,75 €
26	EDUCADOR SOCIAL	300,000	50	50	0	150	50	0	50	0	0	25	675	9.959,70 €
27	BIBLIOTECARIO	225,000	50	50	50	150	50	0	25	0	25	25	650	9.628,08 €
28	ALGUACIL SERVICIOS MÚLTIPLES	100,000	25	50	0	100	0	25	25	25	125	0	475	7.206,13 €
29	CONSERJE COLEGIOS	100,000	25	50	0	100	0	50	50	0	0	75	450	6.874,50 €
30	INGENIERO TÉCNICO EN TOPOGRAFÍA	300,000	100	100	0	225	75	0	0	0	0	75	875	12.864,16 €

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

ID PTO	PUESTO	TITULACION	ESPECIALIZACIÓN	EXPERIENCIA	MANDO	REPERCUSION	ESF_INTELLECTUAL	ESF_FISICO	PENOSIDAD	PELIGROSIDAD	JORNADA	DEDICACIÓN	ESPECIFICO PUNTOS	ESPECIFICO EUROS/TOTAL
31	TÉCNICO DE PERSONAL	500,000	200	200	50	300	100	0	0	0	0	100	1450	21.198,73 €
32	JEFE DE GRUPO	175,000	50	75	100	100	25	50	75	25	0	0	675	9.959,70 €
33	TÉCNICO CATASTRAL	225,000	100	100	0	225	50	0	25	0	0	0	725	10.874,40 €
34	INGENIERO TÉCNICO OBRAS PUBLICAS	300,000	100	100	0	225	75	0	0	0	0	75	875	12.864,16 €
35	OFICIAL SERVICIOS	175,000	25	75	25	100	0	50	100	50	0	0	600	8.964,82 €
36	ADMVO URBANISMO Y CONTRATACIÓN	225,000	100	100	0	225	50	0	25	0	0	0	725	10.874,40 €
37	ADMIVO CONTABILIDAD Y PERSONAL	225,000	100	100	0	225	50	0	25	0	0	0	725	10.874,40 €
38	ADMINISTRATIVO RECAUDACIÓN	225,000	100	100	0	225	50	0	25	0	0	0	725	10.874,40 €
39	ADMVO DE REGISTRO Y ESTADÍSTICA	225,000	100	100	0	225	50	0	25	0	0	0	725	10.874,40 €

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

ID PTO	PUESTO	TITULACION	ESPECIALIZACION	EXPERIENCIA	MANDO	REPERCUSION	ESF_INTELLECTUAL	ESF_FISICO	PENOSIDAD	PELIGROSIDAD	JORNADA	DEDICACIÓN	ESPECIFICO PUNTOS	ESPECIFICO EUROS/TOTAL
40	AUXILIAR ADMVO DE CONTABILIDAD Y	175,000	50	75	0	150	25	0	25	0	0	0	500	7.537,75 €
41	AUXILIAR ADMVO DE SECRETARÍA -A-	175,000	50	75	0	150	25	0	25	0	0	0	500	7.537,75 €
42	AUXILIAR ADMVO DE SECRETARÍA -B-	175,000	50	75	0	150	25	0	25	0	0	0	500	7.537,75 €
50	TÉCNICO EMPLEO Y EMPRESAS	500,000	100	100	0	225	75	0	25	0	0	25	1050	15.499,83 €
51	OFICIAL MAYOR	500,000	300	200	50	400	100	0	0	0	0	100	1650	23.851,75 €
1001	RESPONSABLE GABINETE ALCALDIA	2.240,000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2240	29.713,82 €
1002	ASESOR ALCALDÍA	2.130,000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2130	28.254,66 €

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Con esta última labor hemos llevado a cabo todas las tareas necesarias para confeccionar la plantilla y Relación de Puestos de Trabajo que más arriba indicábamos como ejemplo para un Ayuntamiento de unos 10.000 habitantes.

De este modo, contamos con una correcta descripción de puestos de trabajo que nos será de gran utilidad para los procesos de selección de personal y de provisión de puestos y con unas retribuciones que responden a criterios objetivos y ponderados.

Igualmente nos sirve para ver las desviaciones existentes en la configuración y valoración de los puestos de trabajo. En este sentido, en la valoración más arriba presentada se observa en el puesto de Oficial Jefe de la Policía Local que ha sido necesario distorsionar la puntuación correspondiente a la titulación para adaptar las retribuciones a la media socialmente aceptada en la zona donde se hace la valoración.

Esto se debe, con carácter general, a unas limitaciones establecidas por las leyes de coordinación de Policial locales que limitan, de forma innecesaria e injustificada, las titulaciones exigibles para ocupar este tipo de puesto. Estas limitaciones provocan que un funcionario que tiene bajo su responsabilidad directa al mayor número de funcionarios de la Corporación no pueda parar de ser un funcionario del grupo C1 de clasificación. Esta limitación afecta a toda la valoración (complemento de destino...) dando lugar a la distorsión que se ha puesto de manifiesto.

Igualmente se refleja que la valoración no afecta al personal eventual o de especial confianza, pero su inclusión permite las lógicas comparaciones respecto de las retribuciones de los restantes empleados públicos con la consiguiente tendencia a evitar desfases injustificados.

Con esto damos por concluido este extenso e importante apartado, no sin antes señalar las principales conclusiones obtenidas:

## **Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local**

---

La dicotomía suscitada entre lo técnico y lo jurídico en materia organizativa unida a la escasa regulación legal ha generado una especie de “coto” o “reserva” a favor de la Administración en materia autoorganizativa que ha permitido en no pocas ocasiones el establecimiento de sistemas de gestión de los recursos humanos totalmente ajenos a los principios de eficacia y eficiencia y consecución de los intereses generales que han de regir toda actuación pública.

Realmente son muchos los casos en los que podría apreciarse una auténtica desviación de poder en la actuación de los órganos de gobierno locales. Sin embargo, estas conductas son de difícil apreciación por los Tribunales de Justicia, que en la mayoría de las ocasiones aceptan las alegaciones de uso de la potestad de autoorganización que esgrimen las Administraciones ante ellos.

Sólo con una conciencia de la necesidad de aplicar métodos racionales de estructuración y organización de los servicios públicos con el establecimiento de los correspondientes organigramas, descripción de puestos, distribución de tareas y valoración de los puestos de trabajo puede alcanzarse una Administración moderna, eficaz y eficiente que sirva con profesionalidad a los intereses públicos para los que ha sido concebida.

Superar la situación actual requiere de un doble esfuerzo: De una parte, mejorar el marco legal que regula los instrumentos de ordenación de los recursos humanos en particular y la estructuración y organización administrativa en general. De otra parte, resultan necesarios unos mayores controles de las actuaciones de las Administraciones locales en esta materia, tanto en lo referente a los encomendados a otras Administraciones Públicas como a los reservados a los Tribunales de Justicia.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

### **2. La Relación de Puestos de Trabajo: El único camino para el acceso al empleo público Local estable:**

Al margen de las distintas opiniones que ha generado el establecimiento del criterio “puesto de trabajo” frente a otros sistemas organizativos más tradicionales de la función pública, como ya hemos analizado anteriormente, lo cierto es que, desde el punto de vista de gestión de los recursos humanos de las Administraciones locales, puede decirse que éste, el puesto de trabajo, constituye una herramienta de indudable valor práctico si se aplica con un mínimo de rigor técnico.

En este sentido, las Relaciones de Puestos de Trabajo, cuya regulación se contenía inicialmente en los artículos 15 y 16 de la Ley 30/1984<sup>117</sup> aún vigentes, y hoy

---

<sup>117</sup> Artículo quince. Relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado. 1. Las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto en los términos siguientes: a) Las relaciones comprenderán, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario de cada Centro gestor, el número y las características de los que puedan ser ocupados por personal eventual así como los de aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral.

b) Las Relaciones de Puestos de Trabajo indicarán, en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los mismos; los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral. (Apartado modificado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social).c) Con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos así como los de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos. Se exceptúan de la regla anterior y podrán desempeñarse por personal laboral: - los puestos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo; - los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos; - los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

se establece en el artículo 74 del EBEP<sup>118</sup>, constituyen la gran alternativa al sistema de

---

civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores; - los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño, - los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares, y - los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo. (Guión añadido por Ley 42/1994, de 30 de diciembre) Asimismo, los Organismos Públicos de Investigación podrán contratar personal laboral en los términos previstos en el artículo 17 de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica. d) La creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo se realizará a través de las Relaciones de Puestos de Trabajo. e) Corresponde a los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda la aprobación conjunta de las Relaciones de Puestos de Trabajo, excepto la asignación inicial de los complementos de destino y específico, que corresponde al Gobierno. f) La provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requerirán que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones. Este requisito no será preciso cuando se trate de realizar tareas de carácter no permanente mediante contratos de trabajo de duración determinada y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones. 2. Los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Únicamente podrán adscribirse con carácter exclusivo puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo o Escala cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos y en tal sentido lo determine el Gobierno a propuesta del Ministro de la Presidencia. 3. Las Relaciones de Puestos de Trabajo serán públicas. Artículo dieciséis. Relaciones de puestos de trabajo de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local. (Artículo modificado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social). Las Comunidades Autónomas y la Administración Local formarán también la relación de los puestos de trabajo existentes en su organización, que deberá incluir, en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño. Estas relaciones de puestos serán públicas.

<sup>118</sup> Artículo 74. Ordenación de los puestos de trabajo. Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de Relaciones de Puestos de Trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Cuerpos, en cuanto pieza fundamental de una concepción distinta de la organización del empleo público.<sup>119</sup>

La Relación de Puestos de Trabajo parte de la definición de las funciones de cada puesto y de la determinación del número de titulares que deben desempeñar cada uno a fin de prestar los servicios necesarios, tal y como hemos visto en su apartado correspondiente.

La definición de las funciones y demás características del puesto, (horario, dedicación, posición jerárquica, forma de provisión, requisitos para su desempeño, penosidad, peligrosidad, etc...), aportan los elementos necesarios para proceder a la valoración de los mismos, determinándose así el importe del complemento específico que ha asignarse a cada uno. De igual forma la posición jerárquica unida a otra serie de factores determina la fijación del complemento de destino. Más adelante, con motivo del desarrollo retributivo previsto por el Estatuto Básico, deberán sustituirse estos conceptos de complementos de destino y específico por los nuevos que correspondan, pero básicamente la utilidad de la definición del puesto será la misma.

A través de la R.P.T., para cuya aprobación existe un procedimiento específico, se crean, modifican y suprimen los puestos de trabajo de las Administraciones locales.<sup>120</sup>

La regulación concreta para las Corporaciones Locales se encuentra en el artículo 90 de la Ley de Bases de Régimen Local<sup>121</sup> y artículos 126, 127 y 129.3 del

---

complementarias. Dichos instrumentos serán públicos.

<sup>119</sup> SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General*. Iustel, Madrid, 1ª Edición, 2004, Págs.763 y siguientes.

<sup>120</sup> En este apartado existen importantes diferencias entre la administración Local y la autonómica y estatal. Como luego tendremos ocasión de ver.

<sup>121</sup> Artículo 90. 1. Corresponde a cada Corporación Local aprobar anualmente, a través del Presupuesto,

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

Hemos de señalar que terminológicamente esta regulación deja mucho que desear ya que opera una confusión entre plazas y puestos que va a perseguir a la normativa del empleo público hasta el propio Estatuto Básico del Empleado Público, como hemos tenido ocasión de ver en su momento.

Para superar esta confusión hemos puesto en relación dos documentos: la Plantilla y la R.P.T. Así, diremos, a modo de recordatorio, que la Plantilla es un instrumento de carácter fundamentalmente económico cuya aprobación se liga al presupuesto de la Corporación y cuya modificación ha de realizarse por los mismos trámites que la de aquel. La plantilla contiene únicamente plazas, no puestos. Por el contrario, la RPT es un documento fundamentalmente organizativo y es el que contiene los puestos de trabajo. Su aprobación suele llevarse a cabo de forma simultánea con la Plantilla por su evidente correlación.

Desafortunadamente son muchísimas aún las Corporaciones Locales que no han confeccionado y aprobado estos instrumentos de planificación y gestión de los recursos

---

la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual. Las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general.<sup>2</sup> Las Corporaciones Locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública. Corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las Relaciones de Puestos de Trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores.<sup>3</sup> Las Corporaciones Locales constituirán Registros de personal, coordinados con los de las demás Administraciones Públicas, según las normas aprobadas por el Gobierno. Los datos inscritos en tal registro determinarán las nóminas, a efectos de la debida justificación de todas las retribuciones.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

humanos.

Lo cierto es que sin estos instrumentos se producen, como ya hemos indicado, importantísimas distorsiones en la gestión de los recursos humanos locales, lo cual ha permitido la proliferación de un importante número de personal laboral temporal en situaciones irregulares, dando lugar a la perversa figura del personal indefinido no fijo de plantilla cuya asimilación a un contratado interino resulta insostenible si no existe una plantilla y una Relación de Puestos de Trabajo que contemplen la plaza y el puesto que este “interino” está desempeñando.

Y en todo caso se produce una vulneración clara en cada selección y nombramiento permanente del apartado 1-f) del artículo 15 de la Ley 30/1984 que señala que “La provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requerirán que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones.

Este requisito no será preciso cuando se trate de realizar tareas de carácter no permanente mediante contratos de trabajo de duración determinada y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones.”

La primera parte del artículo es evidentemente incumplida cuando se seleccionan funcionarios de carrera y personal laboral fijo sin existir estos instrumentos de gestión.

La segunda parte es la que habilita la contratación laboral temporal al margen de las relaciones de puestos y plantillas. Esta regulación debería completarse con alguna norma que obligase a la Administración a tomar una decisión cuando un trabajador de la misma obtenga la declaración judicial de indefinido no fijo de plantilla, en torno a la incorporación de la correspondiente plaza y puesto en la plantilla y Relación de Puestos de Trabajo, para, a renglón seguido, incluirla en la siguiente oferta de empleo público y proceder a su cobertura salvo que proceda su amortización.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

La ausencia de una mayor regulación es la que en la práctica provoca problemas tales como el siguiente que, pese a su carácter anecdótico resulta muy grafico: En un Ayuntamiento de un municipio con una población cercana a los 25.000 habitantes, a la hora de confeccionar su Relación de Puestos de Trabajo el primer edil consideraba imprescindible contemplar el puesto de locutor de la radio Local, mientras que difícilmente comprendía la necesidad de crear el de arquitecto municipal ya que los problemas de gestión urbanística los solucionaba a través de una asistencia técnica externa. Evidentemente, ante sistemas de prelación similares al descrito y dada la escasa regulación normativa de las Relaciones de Puestos de Trabajo en el ámbito Local es difícil que estos instrumentos tengan el éxito deseado.

Aquí también fallan los controles a los que la Administración Local está sometida. De hecho, las Comunidades Autónomas, a las que expresamente señala la normativa transcrita que han de remitirse todos los acuerdos municipales en esta materia sin perjuicio de las obligaciones generales de información establecidas en la Ley de Bases de Régimen Local, lejos de recordar a las Administraciones locales su obligación de confeccionar estos instrumentos de gestión, se limitan a buscar soluciones alternativas cada vez que se genera un problema. A título de ejemplo, señalar que la normativa específica de los funcionarios con habilitación de carácter estatal obliga a que los méritos específicos que vayan a valorarse en los procesos de provisión de esos puestos figuren expresamente contemplados en las Relaciones de Puestos de Trabajo. Consciente el Ministerio de Administraciones Públicas y las Comunidades Autónomas de la falta de aprobación de estos documentos en muchos Ayuntamientos, se limitaron a comunicar a los mismos que a falta de Relación de Puestos de Trabajo se remitiera a las mismas un acuerdo plenario donde se fijaran esos méritos específicos, todo ello sin perjuicio de que las bases completas de provisión las aprobará después el Alcalde en uso de sus concretas competencias. Todo esto ha ocurrido con motivo de la convocatoria de concursos ordinarios de Habilitados Estatales correspondientes al ejercicio de 2009; esto

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

es, después de la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público.

El ejemplo expuesto refleja claramente la constancia por parte de la Administración Estatal y Autonómica de la falta de aprobación de estos instrumentos por las Corporaciones Locales.

### Ø Situación actual:

De lo antes señalado se desprende que el desarrollo de este instrumento de gestión es ignorado por un importante número de Corporaciones Locales, y mucho más cuanto menor es su tamaño. Y todo ello pese a que el ordenamiento jurídico ha tratado de articular legalmente las Relaciones de Puestos de Trabajo como el eje sobre el que pivote la mayor parte de la gestión de los empleados públicos: retribuciones, sistema de provisión de puestos, requisitos para su desempeño, etc., y por tanto como elemento de articulación de la carrera profesional y la consolidación de grado, entre otros, además de, junto con la plantilla, instrumento para fijar las necesidades de recursos humanos y determinar así el contenido de la oferta de empleo público.

Este es sin duda uno de los campos donde podrían desempeñar una gran labor los servicios de asistencia al municipio de las Diputaciones Provinciales.

Como ya hemos dicho, el legislador no ha prestado mucha atención a esta figura en el ámbito Local y han tenido que ser los Ayuntamientos de cierta dimensión y las Diputaciones quienes con mayor o menor fortuna, han abordado la confección de estos documentos, en muchas ocasiones de la mano de empresas que, por no especializadas en el sector público, se han limitado a trasladar fórmulas del privado con bastante pobre resultado.

Ahora se abre la oportunidad de que el legislador autonómico, al que se le han

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

otorgado mayores competencias en materia de régimen Local, aborde esta asignatura pendiente con una legislación más precisa en esta materia para sus Ayuntamientos y Diputaciones.

Por último, hay que señalar, para terminar de dibujar la situación actual, que son bastantes los Ayuntamientos que han elaborado lo que se ha dado en llamar “catálogos” de puestos, cuyo contenido es muy inferior al de las Relaciones de Puestos y por tanto su dificultad de confección mucho menor, para tratar de paliar en cierto modo la ausencia de cualquier instrumento de planificación y gestión mínima de los empleados públicos locales. Más adelante veremos los errores de concepto que contiene esta figura de los “catálogos” de puestos de trabajo.

Es muy difícil cuantificar los Ayuntamientos que cuentan con un buen instrumento de gestión en sus departamentos de personal, los que únicamente cuentan con instrumentos intermedios y los carecen de unos y otros; pero en todo caso existen elementos de convicción, como son las escasas publicaciones en los diarios oficiales provinciales o los escasos pronunciamientos de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre esta materia<sup>122</sup>, que nos permiten llegar a la conclusión de que éste

---

<sup>122</sup> Algunos de estos pronunciamientos, de cierta relevancia, son los siguientes:

Tribunal Supremo	Contenc.-Admvo.	20/06/2008	RJ\2008\6483
Tribunal Supremo	Contenc.-Admvo.	01/09/2007	RJ\2007\7925
TSJ Galicia	Contenc.-Admvo.	23/11/2005	JUR\2006\86566
Tribunal Supremo	Contenc.-Admvo.	19/10/2005	RJ\2005\8265
TSJ Madrid	Contenc.-Admvo.	09/02/2005	JUR\2006\201022
Tribunal Supremo	Contenc.-Admvo.	02/09/2004	RJ\2004\5919
TSJ Navarra	Contenc.-Admvo.	04/11/2003	JUR\2004\108541
TSJ Navarra	Contenc.-Admvo.	20/09/2002	RJCA\2002\1060
TSJ Valencia	Contenc.-Admvo.	04/07/2002	JUR\2004\16874
Tribunal Constitucional	Pleno	14/02/2002	RTC\2002\37
TSJ Andaluz,Sev.	Contenc.-Admvo.	11/02/2002	JUR\2002\148573
TSJ Cast.-Mancha	Contenc.-Admvo.	10/02/2001	JUR\2001\124562

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

es uno de los grandes problemas a los que se enfrenta la modernización de la gestión del empleo público Local.

## Ø Naturaleza jurídica.

Resulta imprescindible hacer una referencia a la naturaleza jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Lo cierto es que si se hubiera profundizado, como era menester, en el desarrollo de la regulación normativa de las Relaciones de Puestos de Trabajo, el presente apartado probablemente resultaría innecesario; por el contrario, ha sido necesario un esfuerzo por parte de la Jurisprudencia de los Tribunales para fijar una serie de consecuencias en relación con la concreta aplicación de actos derivados de las Relaciones de Puestos de Trabajo para fijar criterios que deberían haber sido abordados por el Legislador.

También ha sido abordada esta materia por algunos autores a cuyas reflexiones y conclusiones haremos alguna referencia a lo largo de este apartado.

Por lo que a nivel legislativo procesal se refiere hemos de tener en cuenta lo establecido en el artículo 86 de la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.<sup>123</sup>

---

TSJ Canarias, LPal.	Contenc.-Admvo.	18/09/2000	JUR\2001\17515
TSJ Valencia	Contenc.-Admvo.	25/04/2000	JUR\2001\35384
Tribunal Supremo	Contenc.-Admvo.	12/12/1997	RJ\1997\9587
TSJ La Rioja	Contenc.-Admvo.	31/07/1996	RJCA\1996\1972

---

<sup>123</sup> “Artículo 86.

1. Las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia serán susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Realmente no han sido muchos los autores que se han ocupado de esta problemática en la que entremezclan cuestiones tales como las diferencias entre actos y normas, actos firmes y consentidos, reglamentos y actos plúrimos, derecho y organización o publicidad y publicación.<sup>124</sup>

Lo cierto es que los debates abiertos en torno a la naturaleza jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo se han movido en derredor a la posibilidad o no de interposición de recurso contencioso administrativo contra actos de ejecución de las

---

2. Se exceptúan de lo establecido en el apartado anterior:

- a. **Las sentencias que se refieran a cuestiones de personal al servicio de las Administraciones públicas**, salvo que afecten al nacimiento o a la extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera.
- b. Las recaídas, cualquiera que fuere la materia, en asuntos cuya cuantía no exceda de 150.000 euros, excepto cuando se trate del procedimiento especial para la defensa de los derechos fundamentales, en cuyo caso procederá el recurso cualquiera que sea la cuantía del asunto litigioso.
- c. Las dictadas en el procedimiento para la protección del derecho fundamental de reunión a que se refiere el artículo 122.
- d. Las dictadas en materia electoral.

**3. Cabrá en todo caso recurso de casación contra las sentencias de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia que declaren nula o conforme a Derecho una disposición de carácter general.**

4. Las sentencias que, siendo susceptibles de casación por aplicación de los apartados precedentes, hayan sido dictadas por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia sólo serán recurribles en casación si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora.

5. Las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable serán susceptibles de recurso de casación en los casos establecidos en su Ley de Funcionamiento.

<sup>124</sup> Las Relaciones de Puestos de Trabajo: su naturaleza jurídica y problemática. Morey Juan, Andrés. Revista general de derecho, N° 670-671, 2000 , págs. 8981-8998.

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

mismas, o sobre la posibilidad de una segunda instancia procesal.

Algún sector doctrinal se ha pronunciado expresamente sobre la naturaleza jurídica de las RPT, oscilando pendularmente entre los que consideran que son verdaderas normas jurídicas y los que creen que no podemos hablar sino de simples actos administrativos con destinatario general, o incluso actos complejos con destinatario único: la propia Administración.<sup>125</sup>

Sin embargo, como no han sido demasiados los autores que han afrontado a fondo el problema, debemos centrarnos en las decisiones de nuestros Tribunales, que han abordado esta cuestión principalmente cuando han tenido que decidir la admisibilidad del recurso contra los actos de aplicación de una Relación de Puestos de Trabajo que no fue impugnada en el momento de su aprobación (esto es la versión procesal del problema), o cuando analizan qué trámites son necesarios para su elaboración (en este apartado veremos con mayor concreción la normativa de Régimen Local, que es en la que centramos este estudio, frente a la relativa al Estado y Comunidades Autónomas).

Con el fin de alcanzar una conclusión sobre la naturaleza jurídica de las

---

<sup>125</sup> M. SÁNCHEZ. MORON (*Derecho de...*, cit., pág. 107); L. M. ARROYO YANKS (*La carrera administrativa...*, cit., págs. 402 y ss.) y R. DE VICENTE DOMINGO (*El puesto de trabajo en el Derecho de la Función Pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, págs. 45 a 51) consideran que constituyen disposiciones de carácter general, dadas su generalidad y vocación de permanencia.

Desde el extremo contrario, J. FONDEVILA ANTOLÍN entiende que las Relaciones de Puestos de Trabajo son un mero acto aplicativo de lo establecido en las correspondientes normas reglamentarias de desarrollo de la Ley 30/84, que en nada innovan el ordenamiento jurídico y que se limitan a enumerar los puestos de trabajo y a determinar su encuadramiento burocrático —Nuevos aspectos sobre la naturaleza de las estructuras orgánicas y Relaciones de Puestos de Trabajo: jurisprudencia reciente. «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 28 (1990), págs. 61 v ss.; L. MOREIL OCAÑA, *Curso de Derecho Administrativo* (Tomo 1), Aranzadi Editorial, Pamplona, 1996, estima que «desde el punto de vista de su contenido, las Relaciones constituyen actos administrativos» (pág. 399).

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Relaciones de Puestos de Trabajo, comenzaremos a aproximarnos a las cuestiones objeto de debate a través de la opinión de un autor muy crítico con la jurisprudencia que trata de abordar el tema. No referimos al Profesor del CEU San Pablo de Valencia, Doctor en Derecho, D. Andrés Morey Juan.

Señala este autor que la relación de puestos trabajo no se trata tanto de un acto plúrimo con vocación normativa como un conjunto de actos administrativos que necesitan de una aprobación superior por afectar a distintos departamentos o a la organización completa de una Administración pública. Es decir, entiende que nos encontramos con un complejo de actos o con un acto complejo, según se quiera; pero, en todo caso, nos encontramos con unos actos de substrato técnico y no jurídico, con resultado ordenador, que no normativo, que no precisan realmente de una aplicación en el sentido que se utiliza el término respecto de las normas jurídicas o administrativas, puesto que no se parte de un supuesto, sino de un hecho: la clasificación de un puesto. La modificación de los hechos que determinan la clasificación determina, a su vez, un proceso de revisión o reclasificación que puede, o no, conllevar la modificación de las características del puesto y, en consecuencia, promover, o no, la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo. Los nombramientos de los funcionarios en los puestos de trabajo y su retribución y dedicación no son propiamente actos administrativos de aplicación de la Relación de Puestos de Trabajo sino que obedecen a un conjunto de aplicaciones o, realmente, de condicionamientos resultantes de actos anteriores que tienen un procedimiento establecido para su modificación y que es el único que garantiza su acierto por ser el presupuesto técnico imprescindible.

En consecuencia, opina este autor que las Relaciones de Puestos de Trabajo son un acto complejo y su aprobación, en su caso, por decreto de los gobiernos de cada administración pública o por resoluciones conjuntas o de órganos colegiados o comisiones, no significa que sean o se conviertan en disposiciones de carácter general; y tampoco les es adecuado el carácter de actos plúrimos, pues no hay, en principio unos

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

destinatarios plurales o indeterminados, sino que el destinatario es la propia Administración y en el inicio de la confección de las Relaciones de Puestos de Trabajo, al analizar éstos, sí están identificados plenamente los interesados, que son las personas que ocupan los puestos y desarrollan las tareas y funciones objeto de clasificación y que pueden ser objeto de formularios, consultas o entrevistas.

Después, una vez confeccionadas las relaciones, siguen existiendo los titulares de cada puesto; y cuando están vacantes es la convocatoria de provisión del puesto la que tiene un destinatario indeterminado y no la Relación de Puestos de Trabajo y dichas convocatorias no lo son en aplicación de la relación, sino de verdaderas normas y reglamentos que las sujetan; incluso la sujeción a la Relación de Puestos de Trabajo en orden a las formas de provisión, requisitos de las personas, retribuciones, dedicaciones etc., no nace del acto aprobatorio de la Relación de Puestos de Trabajo sino del ordenamiento jurídico de la función pública.

Las Relaciones de puestos de trabajo no son, por tanto, para este Autor, actos plúrimos en el sentido tradicional o clásico del término, si bien tiene puntos en común con dichos actos. Les cuadra más la naturaleza de acto complejo con sentido ordenador, que no normativo, y que obliga a la Administración por su propia naturaleza, pero que también pierde su valor cuando las circunstancias de hecho cambian pues ello obliga a reconsiderar la clasificación de los puestos por su propia finalidad y por imposición del propio ordenamiento jurídico. Estos actos no tratan de ordenar la realidad sino que ésta es la que los ordena.

A la hora de determinar su naturaleza jurídica esta situación y contenido de las Relaciones de Puestos de Trabajo, supone, para Morey Juan, que sea un resultado, un acto ordenado de dos formas: Una por los principios establecidos a nivel legal que determinan su necesidad, su finalidad y su carácter racional y técnico así como sus contenidos mínimos y, otra, por los resultados previos o actos analíticos y

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

clasificatorios, de base organizativa y técnica, y que adquieren validez por el acto aprobatorio de la relación. Ésta se muestra pues como la expresión gráfica o la manifestación de los actos analíticos y clasificatorios de forma conjunta y ordenada; no tiene un contenido preceptivo o normativo como los reglamentos jurídicos y ejecutivos, y sus elementos ordenadores tampoco se presentan como una previsión que se convierte en realidad una vez se dicta un acto administrativo al producirse los hechos previstos en la norma, sino que simplemente son resultados analíticos y clasificatorios, actos previos, que determinan necesariamente el contenido de otros. De modo que si no recogen el contenido del acto clasificatorio dichos actos son ilegales, pero no porque incumplan un reglamento, entendiendo como tal la Relación de Puestos de Trabajo, sino porque incumplen principios, reglas y preceptos que se contienen en normas de rango superior al acto complejo de la relación. Tal sería el caso de una convocatoria de provisión de puestos de trabajo que recogiera retribuciones o requisitos diferentes de los establecidos en la relación de puestos.

En otros casos los actos que ignoran la clasificación o la relación de puestos aprobada son actos que tratan de ajustarse a la realidad existente o a las necesidades del servicio, sin seguir o esperar a los procedimientos de reclasificación y, entonces, no se ajustan o incumplen, si se quiere, las relaciones de puestos. En estos casos no es exacto hacer referencia al incumplimiento de una norma, sino que lo exigible, según los principios legales que rigen la organización administrativa, es que se ajuste la clasificación de los puestos de trabajo y su relación a la realidad, y que, a solicitud de la jefatura de la unidad afectada, se inicien, los procedimientos de reclasificación de puestos y la consiguiente modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Conforme a todo lo expuesto, concluye este autor, que no es lo importante el determinar la naturaleza de las Relaciones de Puestos de Trabajo sino el poner al descubierto la compleja actividad técnica que es la base y fundamento de las decisiones organizativas y también de los sistemas de selección de personal y de provisión de

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

puestos de trabajo y, además, que esta actividad, desde el punto de vista judicial, constituye un expediente exigible como justificación y prueba de la racionalidad y necesidad de los requisitos establecidos en los puestos de trabajo y que sólo este expediente y actividad da sentido y legalidad a las relaciones. Su inexistencia o la mera alegación abstracta de una conveniencia o necesidad sólo es justificable en órganos de nueva creación con funciones nuevas y distintas a las existentes, pues en los demás casos es frecuente que la decisión que se adopte carezca de fundamento técnico o que existan desviaciones de poder aprovechando o acudiendo a reformas estructurales, para eliminar a personas determinadas de puestos concretos o para convertir en decisión política lo que debe ser decisión técnica. Cuando los Tribunales de justicia no exigen la justificación técnica, el análisis y clasificación previa de los puestos de trabajo, cuando consideran que se trata de una actividad discrecional o de una potestad no controlable, eliminan un elemento probatorio y contribuyen a que no se cumpla una parte esencial de! ordenamiento jurídico administrativo y la irracionalidad queda consagrada y la función pública se desprofesionaliza; ya que si no son racionales las exigencias de la formación de las personas o. por ejemplo, todos los puestos son de libre designación o todos incompatibles, el sistema previsto no existe y si él no existe acaba no existiendo Administración pública.

No compartimos las tesis de este autor. Si bien es cierto que en no pocas ocasiones las Relaciones de Puestos de Trabajo no se encuentran avaladas por auténticos estudios técnicos que sirvan de soporte a sus determinaciones (ya hemos analizados cómo debe hacerse una autentica clasificación de puestos y valoración de los mismos), también lo es que el ordenamiento jurídico ha tratado de dar a estos instrumentos de gestión un valor jurídico mucho mayor al que este autor les concede.

En todo caso consideramos de interés poner de manifiesto estos criterios a los efectos de exponer todos los puntos de vista sobre la cuestión, sin perjuicio de tener el nuestro propio, divergente del hasta ahora expuesto.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Quizá en el vértice contrario de posicionamiento se encuentre la Profesora Elisa MOREU CARBONELL, que con su artículo titulado LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO EN EL PROCESO DE REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS, publicado en la Revista de Administración Pública, núm. 144, Septiembre-diciembre 1997, al que ya hemos hecho referencia en apartados anteriores de este estudio, obtuvo el I Premio de Derecho Público «Gascón y Marín» (año 1996) convocado por la Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación.

Para esta autora la determinación de la naturaleza jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo no es un ejercicio de erudición sin efectos prácticos. Por el contrario, se trata de una cuestión de enorme trascendencia para entender el régimen jurídico de este instrumento de ordenación; y es que la calificación de una determinada actuación administrativa como *acto* o como *reglamento* comporta diferencias sustanciales de régimen jurídico, sobradamente conocidas y estudiadas (procedimiento, impugnación, régimen de nulidad, etc.)

Para obtener un panorama general de la cuestión, cabe remitirse a los textos de los distintos autores expertos en derecho administrativo.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> E. GARCIA DE ENTERRIA, *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Tecnos, 2ª Ed. Madrid. 1981, págs. 240 y ss.; E. GARCÍA DE EXTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de derecho Administrativo* cit. págs. 173 y ss.; F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, Tecnos, 10ª Ed. Madrid. 1987, págs. 390 y ss.; J. L. MEILAN GIL. *La distinción entre norma y acto administrativo*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967, pág. 20; J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pág. 721; L. MARTIN-RETORTILLO, *Actos administrativos generales y reglamentos. Sobre la naturaleza de la convocatoria de oposiciones*, núm. 40 de esta REVISTA (1963), págs. 225 a 249, y J. LEGUINA VILLA, *Legitimación, actos administrativos generales y reglamentos. El valor normativo de las disposiciones organizatorias*, núm. 49 de esta REVISTA (1966), pág. 211.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Esta autora concluye, tras el estudio de la Jurisprudencia sobre la materia, que parece que la elaboración de una Relación de Puestos de Trabajo responde a la potestad de autoorganización de la Administración que le permite dotarse de la estructura y de los medios personales y materiales que mejor cooperen a la satisfacción de los fines generales.

Así que nuestros Tribunales, acepten o no la tesis de la normatividad de las Relaciones de Puestos de Trabajo, consideran siempre que éstas son un instrumento de ordenación incardinado en la estructura organizativa de la Administración.

Esta conclusión lleva a la autora a plantearse las características de los llamados reglamentos organizativos, respecto de los que la doctrina es casi unánime en considerarlos verdaderas normas jurídicas aunque con efectos limitados al ámbito interno o doméstico de la Administración. En palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «los reglamentos organizativos son normas jurídicas, porque la organización no es algo ajeno al Derecho, sino, justamente, el origen mismo de lo jurídico. El ordenamiento jurídico es, ante todo, una organización, un cuerpo social organizado».

Sin embargo, como muy bien señala esta autora, a pesar de su carácter normativo se excepciona para estos reglamentos organizativos una serie de trámites que sí se exigen para los reglamentos susceptibles de producir efectos externos (audiencia, información pública o publicación en un Boletín Oficial). Esta cuestión, que alguna sentencia que luego veremos admite para las Relaciones de Puestos de Trabajo de otras Administraciones, no se produce en el ámbito Local, donde su normativa específica obliga a la integra publicación de la Relación de Puestos de Trabajo en el Boletín Oficial correspondiente.

En opinión de esta profesora, las Relaciones de Puestos de Trabajo son verdaderas normas jurídicas por su carácter innovador del ordenamiento jurídico, su abstracción, vocación de permanencia y parámetro de control para una serie sucesiva de actos de aplicación. No cree que se limiten a «enumerar y singularizar los puestos de trabajo» o a

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

determinar el encuadramiento burocrático de los funcionarios, «sin incidir en sus condiciones laborales» (Esta es la opinión de J. FONDEVILA ANTOLIN). Por el contrario, la Ley 30/84 configuró a las Relaciones de Puestos de Trabajo como el instrumento fundamental de planificación de la estructura organizativa de la Administración y para ello les reservó unas funciones decisivas tanto para la promoción profesional de los funcionarios como para la definición del propio sistema de empleo público.

En definitiva, las Relaciones de Puestos de Trabajo son auténticos reglamentos de carácter organizativo y por ello es indiscutible su carácter normativo. A otra conclusión no puede llegarse si tenemos en cuenta que «la creación, modificación, refundición y supresión de puestos de trabajo» se realiza a través de las Relaciones de Puestos de Trabajo, —art. 15.1.d) LMRFP— y que éstas son el presupuesto fundamental tanto para la provisión de puestos de trabajo como para la confección de la oferta de empleo público.

Hay otra importante reflexión de esta autora en la materia que nos ocupa y es que el hecho de que las normas prevean la posibilidad de supresión o modificación de una Relación de Puestos de Trabajo anterior constituye un indicio más de su naturaleza reglamentaria, porque los actos administrativos favorables o declarativos de derechos —y aquéllas podrían serlo en algunos casos, ya que están directamente vinculadas con la carrera, la retribución o el derecho al cargo— no pueden revocarse de oficio por razones de oportunidad a pesar de que nos mantenemos en el conflictivo marco de la potestad organizativa y de las relaciones de sujeción especial. En este sentido, recuerda la profesora que el hecho de que las Relaciones de Puestos de Trabajo sean reglamentos organizativos no autoriza a que su contenido se deje a la libre decisión administrativa: «Organización» no significa «arbitrariedad».

Por lo tanto, y en clara disparidad de criterios con el autor antes citado, esta

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

profesora opina que las Relaciones de Puestos de Trabajo no son la mera aplicación de una normativa previa y contienen también importantísimos elementos innovadores de la estructura organizativa, determinantes del estatus funcionarial (tipo de puesto, asignación definitiva de los complementos, características para su desempeño, etcétera), empezando por la creación y supresión misma de los puestos de trabajo. Lo fundamental es que las Relaciones de Puestos de Trabajo tienen vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico a pesar de la flexibilidad que exige su adaptación a las circunstancias cambiantes de una Administración, y son origen de actos administrativos posteriores.

Ya podemos adelantar que nuestra opinión es básicamente coincidente con la de esta autora, si bien somos conscientes de que el reconocimiento del carácter normativo de las Relaciones de Puestos de Trabajo a través de la jurisprudencia no podemos considerarlo pleno, sino enfocado fundamentalmente al ámbito procesal, para permitir de una parte su impugnación indirecta a través de la impugnación de actos de aplicación de las mismas y su posibilidad de revisión por el Tribunal Supremo, superando la consideración de “cuestión de personal” no susceptible de enjuiciarse por dicho alto tribunal.

No obstante esto, no podemos eludir el análisis de lo que podríamos denominar una tercera vía o vía intermedia de encuadramiento de la naturaleza jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Veremos esta última posibilidad de la mano, de nuevo, de la profesora Moreu.

En tal sentido conviene hacer una sucinta reflexión sobre la tesis jurisprudencial que considera a las Relaciones de Puestos de Trabajo como un *tertium genus*, como «el filo de la balanza entre actos y disposiciones generales», o como «actos de carácter cuasinormativo» (STS de 29 de noviembre de 1994, Sentencia de la Audiencia Nacional de 4 de diciembre de 1995). En el fondo se vislumbra aquí una vieja concepción según la cual los reglamentos dictados en ejercicio de la potestad organizatoria carecen de

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

contenido normativo. Sin embargo, ante la evidente magnitud de los efectos de las Relaciones de Puestos de Trabajo, los Tribunales optan por esa solución intermedia que justifica su impugnación indirecta (y también cierta flexibilización en la tramitación que no se tolera nunca para las disposiciones generales *ad extra*, esto es, lo relativo a la publicación en el Boletín Oficial correspondiente).

Por otro lado, es indudable que las nuevas formas de actuación administrativa promueven modalidades que no encajan del todo en las categorías tradicionales. Así ocurre, por ejemplo, como señala la autora, en urbanismo y ordenación del territorio (donde la doctrina ha discutido la naturaleza jurídica de los planes), medio ambiente, dominio público (planificación hidrológica), etc.

Por tanto, quizás podría incluirse a las Relaciones de Puestos de Trabajo en alguna de estas nuevas categorías a caballo entre los actos administrativos y los reglamentos ya que su vocación de instrumento de planificación global de los recursos humanos, vinculante para las autoridades administrativas inferiores, las reconduce a la figura de los planes administrativos<sup>127</sup>. Frente a la tradicional fijación por la dicotomía acto/reglamento, la moderna actividad administrativa ha encontrado y desarrollado nuevas fórmulas que aúnan elementos de ambas figuras. En tal sentido, MEILÁN GIL destacó hace tiempo que en el tratamiento del tema había que evitar escollos como «la renuncia a construir categorías y la formulación de éstas al margen del Derecho positivo».

Más adelante, y con motivo del estudio de tres interesantes pronunciamientos del

---

<sup>127</sup> T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, refiriéndose a la planificación económica, afirma que su novedad radica en haber introducido una sistematización de la actuación administrativa global, sin crear en el fondo nuevas formas, pero integrando en un conjunto coherente a todas las técnicas y formas de actuación tradicionales (reglamentos, actos y contratos), que siguen siendo los instrumentos a través de los cuales se hace posible y actúa la Administración. La virtualidad del plan económico es, precisamente, ser una utilísima codificación de todas las técnicas administrativas («La planificación económica, camino de libertad», en *Estudios de Derecho y Hacienda. Homenaje a César ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA*, vol. 1, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987, pág. 55).

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Tribunal Supremo en relación con la naturaleza jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo, veremos cómo inicialmente esta tercera vía es esbozada por dicho alto Tribunal.

En todo caso, y continuando con las reflexiones de la Profesora MOREU, señalar que, en su opinión, Las Relaciones de Puestos de Trabajo deben publicarse en el Boletín Oficial correspondiente. Así se deduce de la propia Ley 30/1984, cuando establece que «las relaciones de puestos de trabajo serán públicas», precepto que tiene carácter básico (arts.15.3 y 16 LMRFP). La publicación en el Boletín Oficial es un requisito de validez cuya ausencia produce la nulidad (más bien la inexistencia) de estas peculiares normas organizativas. Por ello se lamenta la autora de que haya sentencias que nieguen la obligatoriedad de la publicidad para los reglamentos organizativos.

En concreto, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña de 19 de febrero de 1991 establece que es válido jurídicamente el reglamento organizativo dirigido a personas concretas que prestan servicios en la Administración que no ha sido publicado en el Diario Oficial, aunque sí notificado a todos los interesados, puesto que tal reglamento no contiene normas jurídicas de carácter general para todos los ciudadanos. La notificación a los interesados no puede suplir la publicación de la norma reglamentaria, aunque su carácter organizativo permita la delimitación de unos cuantos destinatarios (lo cual llevaría, en todo caso, a defender la obligatoriedad del trámite de audiencia, pero no a sustituir la publicación por la notificación personal). Téngase en cuenta además que, aunque en un momento dado de aprobación de una Relación de Puestos de Trabajo de un Ayuntamiento tengamos identificados a todos los empleados públicos del mismo, éstos son variables en el tiempo de vigencia de la Relación, y además, sus previsiones afectan en todo caso a una generalidad de hipotéticos aspirantes a cubrir los puestos creados por la misma, ya sea porque estén vacantes en el momento de aprobación de la relación o bien porque queden vacantes durante su vigencia.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Finalizaremos este apartado haciendo un recorrido por alguno de los pronunciamientos más interesantes del Tribunal Supremo sobre esta materia. Igualmente, señalamos la jurisprudencia de referencia para profundizar en la naturaleza jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo y sus elementos esenciales de configuración.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Pronunciamientos del Tribunal Supremo:

- TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª)**, sentencia de 23 marzo 2004.RJ\2004\2358  
-sobre falta de informe de la Secretaría General Técnica en procedimiento de elaboración de reglamento
- TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª)**, sentencia de 19 diciembre 2003.RJ\2003\9307  
-sobre la necesidad del informe de la Secretaría Técnica en las disposiciones de carácter general
- TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª)**, sentencia de 2 diciembre 2003.RJ\2004\308  
-sobre el informe de la Secretaría General Técnica
- TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª)**, sentencia de 2 diciembre 2003.RJ\2004\307  
-sobre el informe de la Secretaría General Técnica
- TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**, sentencia de 1 octubre 2001.RJ\2001\8257  
-Relación de puestos de trabajo. Naturaleza jurídica.
- TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**, sentencia de 1 octubre 2001.RJ\2001\7793  
-Relación de puestos de trabajo.
- TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**, sentencia de 1 octubre 2001.RJ\2001\7792  
-Relación de puestos de trabajo.
- TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**, sentencia de 1 octubre 2001.RJ\2001\7791  
-Relación de puestos de trabajo.
- TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**, sentencia de 27 septiembre 2001.RJ\2001\7790  
-Relación de puestos de trabajo. Naturaleza jurídica.
- TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**, sentencia de 27 septiembre 2001.RJ\2001\7788  
-Relación de puestos de trabajo. Naturaleza jurídica.
- TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**, sentencia de 27 septiembre 2001.RJ\2001\7787  
-Relación de puestos de trabajo. Naturaleza jurídica.
- TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**, sentencia de 27 septiembre 2001.RJ\2001\7693  
-Relación de puestos de trabajo. Naturaleza jurídica.
- TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**, sentencia de 27 septiembre 2001.RJ\2001\7789  
-Relación de puestos de trabajo.
- TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**, sentencia de 24 septiembre 2001.RJ\2001\7782  
-Relación de puestos de trabajo. Naturaleza jurídica.
- TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**, sentencia de 17 septiembre 2001.RJ\2001\7505  
-Relación de puestos de trabajo. Naturaleza jurídica.
- TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**, sentencia de 17 septiembre 2001.RJ\2001\7504  
-Relación de puestos de trabajo. Naturaleza jurídica.
- TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**, sentencia de 17 septiembre 2001.RJ\2001\7498  
-Relación de puestos de trabajo. Naturaleza jurídica.
- TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**, sentencia de 21 marzo 2001.RJ\2001\3508  
-Relación de puestos de trabajo. Naturaleza normativa.
- TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**, sentencia de 21 marzo 2001.RJ\2001\3507  
-Relación de puestos de trabajo. Naturaleza normativa.
-

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

---

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 20 marzo 2001.RJ\2001\3501  
-Relación de puestos de trabajo. Naturaleza normativa.

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 20 marzo 2001.RJ\2001\3498  
-Relación de puestos de trabajo. Naturaleza normativa.

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 20 marzo 2001.RJ\2001\3499  
-Relación de puestos de trabajo. Naturaleza normativa.

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 20 marzo 2001.RJ\2001\3500  
-Relación de puestos de trabajo. Naturaleza normativa.

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 19 marzo 2001.RJ\2001\5178  
-Relación de puestos de trabajo. Naturaleza normativa.

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 19 marzo 2001.RJ\2001\3493  
-Relación de puestos de trabajo. Naturaleza normativa.

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 19 marzo 2001.RJ\2001\3492  
-Relación de puestos de trabajo. Naturaleza normativa.

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 19 marzo 2001.RJ\2001\3494  
-Relación de puestos de trabajo. Naturaleza normativa.

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 13 marzo 2001.RJ\2001\3487  
-Relación de puestos de trabajo. Naturaleza normativa.

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 7 marzo 2001.RJ\2001\2213  
-RELACION DE PUESTOS DE TRABAJO.CARÁCTER NORMATIVO

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 6 marzo 2001.RJ\2001\2194  
-RELACION DE PUESTOS DE TRABAJO.CARÁCTER NORMATIVO

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 6 marzo 2001.RJ\2001\2193  
-RELACION DE PUESTOS DE TRABAJO.CARÁCTER NORMATIVO

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 6 marzo 2001.RJ\2001\2191  
-RELACION DE PUESTOS DE TRABAJO.CARÁCTER NORMATIVO

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 5 marzo 2001.RJ\2001\2188  
-RELACION DE PUESTOS DE TRABAJO.CARÁCTER NORMATIVO

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 5 marzo 2001.RJ\2001\2178  
-RELACION DE PUESTOS DE TRABAJO.CARÁCTER NORMATIVO

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 5 marzo 2001.RJ\2001\2179  
-RELACION DE PUESTOS DE TRABAJO.CARÁCTER NORMATIVO

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 5 marzo 2001.RJ\2001\2177  
-RELACION DE PUESTOS DE TRABAJO.CARÁCTER NORMATIVO

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 28 febrero 2001.RJ\2001\3141  
-RELACION PUESTO DE TRABAJO.NATURALEZA

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 28 febrero 2001.RJ\2001\3140  
-RELACION PUESTO DE TRABAJO.NATURALEZA

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 28 febrero 2001.RJ\2001\3139  
-RELACION PUESTO DE TRABAJO.NATURALEZA

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 28 febrero 2001.RJ\2001\3138  
-RELACION PUESTO DE TRABAJO.NATURALEZA

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 28 febrero 2001.RJ\2001\881  
-en materia de Relación de Puestos de Trabajo naturaleza normativa

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 28 febrero 2001.RJ\2001\2169  
-RELACION DE PUESTOS DE TRABAJO.CARÁCTER NORMATIVO

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 27 febrero 2001.RJ\2001\3132  
-RELACION PUESTO DE TRABAJO.NATURALEZA

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª),sentencia de 27 febrero 2001.RJ\2001\3129  
-CUESTION DE COMPETENCIA

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

---

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**,sentencia de 27 febrero 2001.RJ\2001\880  
-en materia de Relación de Puestos de Trabajo naturaleza normativa

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**,sentencia de 27 febrero 2001.RJ\2001\3130  
-RELACION PUESTO DE TRABAJO.NATURALEZA

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**,sentencia de 20 febrero 2001.RJ\2001\3108  
-RELACION PUESTO DE TRABAJO.NATURALEZA

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**,sentencia de 20 febrero 2001.RJ\2001\3105  
-RELACION PUESTO DE TRABAJO.NATURALEZA

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**,sentencia de 20 febrero 2001.RJ\2001\3107  
-RELACION PUESTO DE TRABAJO.NATURALEZA

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**,sentencia de 20 febrero 2001.RJ\2001\3106  
-RELACION PUESTO DE TRABAJO.NATURALEZA

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**,sentencia de 20 febrero 2001.RJ\2001\587  
-en materia de Relación de Puestos de Trabajo: naturaleza

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**,sentencia de 19 febrero 2001.RJ\2001\3104  
-RELACION PUESTO DE TRABAJO.NATURALEZA

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**,sentencia de 19 febrero 2001.RJ\2001\3102  
-RELACION PUESTO DE TRABAJO.NATURALEZA

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**,sentencia de 19 febrero 2001.RJ\2001\3101  
-RELACION PUESTO DE TRABAJO.NATURALEZA

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**,sentencia de 19 febrero 2001.RJ\2001\3100  
-RELACION PUESTO DE TRABAJO.NATURALEZA

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**,sentencia de 19 febrero 2001.RJ\2001\3103  
-RELACION PUESTO DE TRABAJO.NATURALEZA

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**,sentencia de 15 febrero 2001.RJ\2001\2155  
-RELACION DE PUESTOS DE TRABAJO.CARÁCTER NORMATIVO

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**,sentencia de 5 diciembre 2000.RJ\2000\10611  
-sobre la naturaleza normativa de la Relación de Puestos de Trabajo – RPT–

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**,auto de 13 noviembre 2000.RJ\2000\10615  
-sobre que el acuerdo sobre modificación del Catálogo de Puestos de Trabajo al igual que ocurre sobre las Relaciones de Puestos de Trabajo reviste carácter normativo

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**,auto de 26 junio 2000.RJ\2000\5313  
-sobre que el acuerdo sobre modificación del Catálogo de Puestos de Trabajo reviste carácter normativo y tiene abierta la vía de casación

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**,auto de 24 enero 2000.RJ\2000\1283  
-sobre que las sentencias que se dicten en virtud de un recurso indirecto contra una disposición reglamentaria son susceptibles, en todo caso, de recurso de casación, lo mismo que cuando se impugna un acuerdo sobre modificación del catálogo de puestos de trabajo, que al igual que ocurre con las Relaciones de Puestos de Trabajo

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**,auto de 12 noviembre 1999.RJ\1999\9951  
-SOBRE LA FUNDAMENTACION DEL RECURSO

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª)**,sentencia de 26 mayo 1998.RJ\1998\5451  
-sobre Relación de Puestos de Trabajo en la función pública

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**,auto de 25 mayo 1998.RJ\1998\6621  
-sobre recurso de casación

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**,auto de 12 mayo 1997.RJ\1997\3989  
-REC CASACION

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª)**,sentencia de 28 mayo 1996.RJ\1996\4653  
-SOBRE PUESTOS DE TRABAJO

---



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Los pronunciamientos que tomaremos como referencia son dos sentencias y un auto de Tribunal Supremo, a modo de resumen sobre la opinión jurisprudencial en esta controvertida materia.

En primer lugar veremos la Sentencia de 3 marzo 1995. RJ\1995\2305, del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª):

---

**TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª)**, sentencia de 3 marzo 1995. RJ\21995\2305  
-sobre la necesidad del informe de la Secretaría Técnica en las disposiciones de carácter general

En cuanto a Tribunales Superiores de Justicia:

**TSJ C. Valenciana**, sentencia núm. 919/2004 de 24 junio 2004. JUR\2005\4004  
-sobre la vocación normativa de las Relaciones de Puestos de Trabajo  
**TSJ Madrid**, sentencia núm. 767/2004 de 14 mayo 2004. RJCA\2004\644  
-sobre la publicidad de la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo  
**TSJ Cataluña**, sentencia núm. 142/2002 de 19 diciembre 2002. JUR\2003\101847  
-En relación a la naturaleza jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo.  
**TSJ Madrid**, sentencia de 27 noviembre 2002. JUR\2003\144874  
-en materia de las Relaciones de Puestos de Trabajo  
**TSJ Castilla y León, Burgos**, sentencia núm. 89/2002 de 11 octubre 2002. RJCA\2002\876  
-sobre la naturaleza de actos normativos de las Relaciones de Puestos de Trabajo  
**TSJ Castilla y León, Burgos**, sentencia de 27 septiembre 2002. JUR\2003\36011  
-Sobre Relación de Puestos de Trabajo, naturaleza jurídica.  
**TSJ Islas Canarias, Las Palmas**, sentencia núm. 291/2002 de 9 mayo 2002. RJCA\2002\1179  
-sobre la naturaleza de las Relaciones de Puestos de Trabajo  
**TSJ País Vasco**, sentencia núm. 232/2002 de 8 marzo 2002. JUR\2002\150662  
-sobre la naturaleza jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo  
**TSJ Castilla y León, Burgos**, sentencia núm. 86/2001 de 8 octubre 2001. JUR\2001\319922  
-en materia de normativa relativa a puestos de trabajo en el Administración  
**TSJ Cataluña**, sentencia núm. 695/2001 de 6 julio 2001. JUR\2001\321376  
-sobre la naturaleza jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo  
**TSJ País Vasco**, sentencia núm. 714/2001 de 15 junio 2001. JUR\2001\305454  
-Sobre naturaleza jurídica de Relaciones de Puestos de Trabajo  
**TSJ País Vasco**, sentencia núm. 645/2001 de 15 junio 2001. RJCA\2001\1225  
-sobre competencia funcional en materia de la Relaciones de Puestos de Trabajo  
**TSJ País Vasco**, sentencia núm. 558/2001 de 14 mayo 2001. JUR\2001\302887  
-Sobre Relación de Puestos de Trabajo, naturaleza normativa  
**TSJ País Vasco**, sentencia núm. 406/2001 de 27 abril 2001. JUR\2001\211485  
-sobre la naturaleza jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo  
**TSJ País Vasco**, sentencia núm. 270/2001 de 23 marzo 2001. JUR\2001\300395  
-sobre la elaboración de las relaciones de los puestos de trabajo  
**TSJ Cataluña**, sentencia núm. 1180/2000 de 30 diciembre 2000. JUR\2001\113499  
-Sobre Relaciones de Puestos de Trabajo  
**TSJ Castilla-La Mancha**, sentencia núm. 30/2000 de 26 julio 2000. JUR\2000\228416

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## “ FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.-

La Asociación de Inspectores Médicos y Farmacéuticos del Instituto Nacional de la Salud de Andalucía impugnó el Decreto 291/1988, de la Junta de Andalucía, por el que se aprobó la Relación de Puestos de Trabajo del Servicio Andaluz de Salud, siendo estimado el recurso por la Sala de Sevilla, al apreciar que en el procedimiento para su elaboración no se había cumplido el mandato obtenido en el artículo 130.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo ( RCL 1958\1258, 1469, 1504; RCL 1959\585 y NDL 24708) según el cual los proyectos de disposición de carácter general antes de ser sometidos al órgano competente para promulgarlos, habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica o, en su defecto, la Subsecretaría del Departamento respectivo, siendo así que con relación al Decreto citado no medió informe técnico ni jurídico alguno antes de proceder a su promulgación, pues sólo consta en el expediente la negociación en la Mesa Sectorial de Negociación para el personal de la Administración General de la Junta de Andalucía.

En Sentencia de 25 febrero 1994, dictada en recurso extraordinario de revisión para unificar la doctrina jurisprudencial, el Tribunal Supremo ha reiterado la vigencia del criterio que sobre el particular había sostenido en Sentencia de 20 septiembre 1988 ( RJ 1988\7233), que relativiza la exigencia del informe de las Secretarías Generales Técnicas, sobre la base de poner en tela de juicio la exigibilidad del informe cuando se trate de elaborar no propiamente reglamentos, en el sentido estricto del artículo 130.1 citado («proyectos de disposición de carácter general») sino lo que la citada Sentencia de 1988 denomina **un elemento normativo desgajado, como unidad jurídica intermedia entre el acto y la norma, concluyendo que «cuando de elaborar un acto normativo de este tipo se trata, la doctrina suele entender que el procedimiento formalizado de los artículos 129 y siguientes no es exigible o lo es de forma menos rigurosa que cuando de verdaderos reglamentos se trata, debiendo tenerse, además en cuenta, el argumento de la economía procesal, en el sentido de no dar carácter invalidante a la omisión del trámite, siempre que sea previsible que la incorporación del trámite omitido no iba a tener como consecuencia una alteración del contenido material del texto reglamentario».**

### SEGUNDO.-

Afirmada la conclusión de que omitir el informe de la Secretaría General Técnica en principio solamente puede viciar con efectos anulatorios a las disposiciones generales propiamente dichas, en este caso es necesario matizar sus consecuencias en función de la naturaleza del contenido del Decreto que se impugna.

La materia más importante de las que en él se tratan es una Relación de Puestos de Trabajo, lo que nos obliga a determinar cuál sea la naturaleza de este contenido, con independencia del procedimiento y forma adoptados para su aprobación.

**La jurisprudencia del Tribunal Supremo, al interpretar el artículo 94.1.a) de la Ley de la**



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Jurisdicción ( RCL 1956\1890 y NDL 18435) (texto anterior a la Ley 10/1992 [ RCL 1992\1027]), ha establecido la vocación normativa de las Relaciones de Puestos de Trabajo para justificar que, a pesar de merecer la calificación de cuestiones de personal, sin embargo se hayan considerado apelables las sentencias pronunciadas sobre las mismas, dándoles así, desde el punto de vista estrictamente procesal, el tratamiento propio de las disposiciones generales, pero sin que por eso haya desconocido que materialmente su verdadera sustancia jurídico-administrativa es la de los actos plúrimos, con destinatarios indeterminados, de donde viene aquella denominada vocación normativa, pero excluyendo en todo caso que sean auténticos reglamentos.

Excluida por eso, la Relación de Puestos de Trabajo de la perentoriedad de que medie formalmente en su elaboración la Secretaría General Técnica u órgano equivalente, es de observar, no obstante, que también son objetos de debate en el proceso aspectos del Decreto que sí constituyen sustantivas disposiciones generales, cuales son las adicionales y transitorias, respecto a las que no resulta extensible el régimen de elaboración de los actos administrativos que hemos considerado aplicable a las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Con respecto a aquéllas, si bien el Tribunal Supremo ha matizado la exigencia estricta y absoluta de la intervención de la Secretaría General Técnica, sin embargo no ha dejado de advertir que su omisión solamente es admisible cuando el fin de la exigencia legal se estima satisfecho por otros mecanismos informativos y de control (Sentencias de 9 junio 1989 [ RJ 1989\4374] y de 14 mayo 1991 [ RJ 1991\4386]), lo que no ocurre en este caso, en que no aparece en el expediente elaborador del Decreto ningún tipo de informe o actuación de órgano técnico o jurídicamente cualificado que pueda considerarse que sustituya con eficiencia a la formal exigencia de intervención de la Secretaría General Técnica u órgano equivalente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por lo que en este punto procede aceptar la tesis de la sentencia apelada, si bien la eficacia de la declaración anulatoria debemos limitarla a la disposición adicional primera y a la transitoria, que son las únicas sobre las que la entidad recurrente ha expresado su interés legítimo de que sean anuladas, en el sentido de que su permanencia pueda suponer un agravio para los asociados.

### TERCERO.-

Entrando en el examen del contenido de la pretensión de nulidad relativa a la relación de los puestos de trabajo, lo primero que tenemos que fijar es el posible ámbito de nuestro conocimiento, que viene delimitado por el artículo 58.1 de la Ley 38/1988, de 28 diciembre ( RCL 1988\2606 y RCL 1989\1150), de Demarcación y de Planta Judicial, al establecer que no procederá el recurso de apelación en los recursos de que conozcan las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia contra actos o disposiciones provenientes de los órganos de la Comunidad Autónoma, salvo si el escrito de interposición del recurso se fundase en la infracción de normas no emanadas de los órganos de aquélla.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

El mandato legal reseñado vela que entremos en las cuestiones que la parte demandante ha planteado en los fundamentos de derecho tercero y cuarto de la demanda, cuya argumentación se basa exclusivamente en eventuales vulneraciones de la legislación de la propia Comunidad Autónoma de Andalucía, como lo son la Ley 6/1985 ( RCL 1985\2985 y LAN 1985\3189) y el Decreto 390/1986 ( LAN 1986\3648).

### CUARTO.-

Ciñéndonos a las alegaciones que contrastan la Relación de Puestos de Trabajo con la normativa estatal, nos encontramos, en primer lugar, con la que afirma que no se asigna a los licenciados pertenecientes al Cuerpo de Inspectores Médicos y Farmacéuticos del INSALUD el nivel mínimo de 23 que les corresponde, como había decidido la Comisión Interministerial de Retribuciones en Resolución publicada en el BOE de 22 febrero 1988, lo que iría contra el artículo 12 de la Ley 30/1984 ( RCL 1984\2000, 2317, 2427 y Ap. NDL 6595), que, según la asociación actora, garantiza a los funcionarios que no perderán los derechos de los Cuerpos de origen, produciéndose, además, una vulneración de los artículos 14 y 23.3 de la Constitución ( RCL 1978\2836 y Ap. NDL 2875).

Ninguna de las dos denunciadas vulneraciones son de recibo.

La referente a la Ley 30/1984, porque el propio precepto, en cuanto a los derechos económicos, fija con precisión el contenido del mandato: respecto al grado personal que el funcionario tuviere reconocido. En lo demás, el único parámetro a tener en cuenta es el de la «igualdad entre todos los funcionarios propios de las Comunidades Autónomas, con independencia de su Administración de procedencia». No discutido que este parámetro no se ve afectado por el Decreto aprobatorio de la Relación de Puestos de Trabajo, no se puede afirmar tampoco que los textos constitucionales invocados hayan sido violados al aplicar la ley.

Se dice en la demanda, sin embargo, que el principio de igualdad ha sido desconocido, al incidir la Administración en la arbitrariedad de atribuir retribuciones diferentes, como consecuencia de la aplicación de distintos niveles y complemento específico, a puestos de trabajo de iguales funciones, citando como ejemplo el de Médico Evaluador UVMILT, que tiene en Servicios Centrales nivel 25 y como complemento específico 698.000 y el de igual denominación y funciones en las Gerencias Provinciales, con nivel 23 y complemento específico de 644.000 pesetas.

Definidos legalmente el complemento de destino y el específico por elementos objetivos que califican peculiarmente cada puesto de trabajo, con independencia del Cuerpo al que el funcionario pertenezca, no consideramos que atente a la igualdad en la aplicación de la Ley que la Administración haya tenido en cuenta que la función a prestar en puestos de trabajo con sustancial identidad funcional los diferencie, según que el servicio sea prestado en los Servicios Centrales o en los periféricos.

Por último indicar que la función correspondiente a cada puesto de trabajo comprendido en la relación, aunque ciertamente no descrita con carácter autónomo, sin embargo resulta suficiente por su

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

denominación y datos que se le atribuyen para conocer cuál pueda ser su cometido esencial, en cuanto a la posibilidad de resolver los problemas debatidos en este litigio.

QUINTO.-

No ha lugar a especial declaración sobre costas.”

Lo cierto es que de la literalidad de esta Sentencia no puede concluirse el carácter normativo de las Relaciones de Puestos de Trabajo, sino su simple “vocación”, toda que la Sentencia concluye que **“materialmente su verdadera sustancia jurídico-administrativa es la de los actos plúrimos, con destinatarios indeterminados, de donde viene aquella denominada vocación normativa”**.

No obstante esta Sentencia es citada por el propio Tribunal Supremo para declarar el carácter normativo de las Relaciones de Puestos de Trabajo, tal y como veremos a continuación.

En segundo lugar repasaremos los fundamentos de derecho de la más reciente Sentencia de 1 octubre 2001, RJ\2001\8257 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª):

“ FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

La LJCA 29/1998, de 13 de julio ( RCL 1998, 1741) , determina la competencia para el conocimiento de las «cuestiones de personal» referidas a funcionarios de carrera de la Administración General del Estado, como aquí acontece, distinguiendo los supuestos en que se impugnan actos administrativos de aquellos en que el objeto del recurso es una disposición general. Incluso dentro de los actos diferencia aquella Ley entre los que se refieren al nacimiento o extinción de la relación de servicio [o a las materias recogidas en el art. 11.1.a) sobre personal militar] y los que no afectan a tal nacimiento, extinción o materias.

SEGUNDO

En el caso de la cuestión de competencia negativa que resolvemos, el recurso contencioso-administrativo ha sido deducido por un funcionario de carrera de la Administración General del Estado, integrado en el Cuerpo de Gestión de la Hacienda Pública, especialidad de Subinspección de Tributos,

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

que desempeña sus funciones en un puesto de trabajo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). El actor impugna la Relación de Puestos de Trabajo –en lo sucesivo, RPT– aprobada por el Secretario de Estado de Hacienda en su condición de Presidente de la AEAT y en ejercicio de las competencias atribuidas por el art. 103.tres.2.a) de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre (RCL 1990, 2687 y RCL 1991, 408), confirmadas por la Disposición Adicional Novena de la Ley 6/1997, de 14 de abril (RCL 1997, 879) , (LOFAGE).

### TERCERO

A la vista del contenido del escrito de interposición del recurso, lo que el actor pretende es que se modifique la RPT de la AEAT (cuya publicación en el BOE de 28 de agosto de 1999 ha sido ordenada por resolución del Director General de dicha Agencia de 2 de agosto 1999), en lo relativo al puesto de Subinspector Adscrito a Unidad Regional de Inspección, Subinspector Adscrito A y Subinspector Adscrito B (Códigos 196, 197 y 199).

### CUARTO

Consiguientemente, **teniendo las RPT naturaleza normativa (pues así lo reconoce la jurisprudencia de este Tribunal en las sentencias, entre otras, de 3 marzo [ RJ 1995, 2305] y 25 de abril de 1995 [ RJ 1995, 3397] , 13 [ RJ 1996, 4583] y 28 mayo [ RJ 1996, 4653] y 4 junio de 1996 [ RJ 1996, 5367] , y 3 de octubre de 2000 [ RJ 2000, 8307] , esta última resolutoria de una cuestión de competencia negativa, así como en los autos de 12 de mayo de 1997 ( RJ 1997, 3989) y 4 de diciembre de 2000 del mismo Tribunal Supremo) la competencia para el conocimiento del recurso a que esta cuestión de competencia negativa se refiere corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de acuerdo con los arts. 11.1.a) de la LJCA y 66 de la LOPJ (RCL 1985, 1578, 2635 y Ap. NDL 8375) , y de conformidad con el criterio, «a sensu contrario», recogido en el fundamento jurídico cuarto, párrafo segundo, de la STS de 3 de octubre de 2000 ( RJ 2000, 8307) .**

### QUINTO

No debe inducir a confusión que la publicación de la RPT de la AEAT haya tenido lugar en cumplimiento de lo acordado por el Director General de la Agencia, pues lo que aquí se impugna no es la resolución ordenando su publicación, sino un extremo concreto del contenido de la RPT publicada, contenido determinado por el Secretario de Estado de Hacienda en su condición de Presidente de la AEAT. No altera en absoluto esta conclusión lo dispuesto en la resolución de 24 de junio de 1999 (RCL 1999, 1840) (BOE de 9 de julio de 1999) por la que el Presidente de la Agencia delega determinadas competencias en el Director General de la misma, entre las que no está la aprobación de la RPT sino las previstas, en materia de personal, en su apartado 1.1, entre las que no se incluye la aprobación de dicha relación. Por otra parte, **dada la naturaleza normativa de las RPT, la delegación de competencias para su aprobación encontraría el insuperable obstáculo de la prohibición contenida en el art.**

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

13.2.b) de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) . Y, en último término, «ex» art. 13.4 de esta misma Ley 30/1992, las resoluciones adoptadas por delegación se consideran dictadas por el órgano delegante, es decir, en este caso por el Secretario de Estado de Hacienda.

### SEXTO

No podemos, pues, estimar ajustado a Derecho el criterio contenido en el auto del Juzgado Central, que a nuestro juicio yerra al negar que la RPT deba ser imputada al Secretario de Estado de Hacienda, quien, en contra de lo que dice aquel auto, no deja de serlo porque en su propia persona concurra también la condición de Presidente de la Agencia. Tampoco nos parece conforme con el ordenamiento jurídico el procedimiento ni el pronunciamiento de la Sala del TSJ de Madrid. En cuanto al procedimiento, por haber resuelto de plano, sin previa audiencia alguna. **En cuanto al pronunciamiento, porque el art. 9.a), precepto que invoca, junto con el 13.c), como fundamento de su resolución, se refiere a actos de Secretarios de Estado, calificación jurídica que no es la que este Tribunal atribuye a las RPT, que son, insistimos, verdaderas disposiciones generales.**

En atención a todo lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey,

### FALLAMOS

Declarar que la competencia para el conocimiento del recurso contencioso-administrativo interpuesto por doña Piedad P. P., contra la Relación de Puestos de Trabajo aprobada por el Secretario de Estado de Hacienda, resolución de 2 de agosto de 1999, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 28 de agosto de 1999, corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, a la que deberán ser remitidas las actuaciones para que ante ella se siga el correspondiente proceso.

Comuníquese esta resolución al Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 y a la Sala (Sección Séptima) de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.”

Veremos por último un más reciente Auto del Tribunal Supremo en el que se reitera la mencionada Sentencia de 3 de marzo de 1995 y se mantiene el criterio del carácter normativo de las Relaciones de Puestos de Trabajo:

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). Auto de 21 octubre 2004, JUR\2005\27649:

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

PRIMERO.- El Auto impugnado estima parcialmente el incidente de ejecución de sentencia promovido por D<sup>a</sup> Dolores contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Bilbao de 16 de julio de 1999, por el que se dispuso llevar a efecto el acatamiento de las sentencias parcialmente desfavorables relativas a la valoración de puestos de trabajo dictadas hasta dicha fecha por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, con la consiguiente valoración del puesto de trabajo de la recurrente.

Por su parte, la Sentencia de 30 de septiembre de 1998, de cuya ejecución se trata, había estimado parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la aquí recurrente contra la Resolución del Ayuntamiento de Bilbao de 26 de junio de 1995, desestimatoria de la reclamación formulada contra el Acuerdo de 6 de marzo de 1995 por el que se aprobó la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración demandada, en cuanto a la valoración del puesto que ocupaba la recurrente, código 4146.99, nivel de complemento de destino 14, Auxiliar Administrativo, así como contra el Decreto de 17 de julio de 1996 por el que se adscribió a la recurrente al puesto código 4158, Secretaria Dirección D, con nivel de complemento de destino 15.

SEGUNDO.- Esta Sala, por Autos de fecha 16 de diciembre de 2002, ya ha declarado la admisión a trámite de los recursos de casación núms. 2400/01 y 2685/01, recaídos en asuntos análogos al aquí examinado. Pues bien, como ya se dijo en los citados autos, no cabe apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión del recurso opuesta por el Ayuntamiento de Bilbao en su escrito de personación - versar sobre una cuestión de personal excluida del recurso de casación-, toda vez que, **si bien por razón de la materia -cuestión de personal-, la resolución no es recurrible, resulta aplicable al caso el artículo 86.3 -en relación con el 87.1.c)- de la Ley 29/1998, de 13 de julio, con arreglo al cual cabrá en todo caso recurso de casación contra las sentencias de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia que declaren nulos o conforme a derecho una disposición de carácter general.**

Así, en el presente caso se impugnó una Relación de Puestos de Trabajo que, según reiterada doctrina de esta Sala (por todas, Sentencias de 3 de marzo y 25 de abril de 1995, 13 y 28 de mayo y 4 de junio de 1996 y Auto de 12 de mayo de 1997) reviste carácter normativo, por lo que, declarando la Sentencia de 30 de septiembre de 1998, de cuya ejecución se trata, la nulidad de la misma en relación con determinados puestos de trabajo, puestos sobre cuya nueva valoración se pronuncia expresamente el Auto aquí impugnado, procede acordar la admisión a trámite del recurso interpuesto.

Por lo expuesto,

LA SALA ACUERDA:

Declarar la admisión a trámite del recurso de casación interpuesto por la representación procesal de D<sup>a</sup>. Dolores contra el Auto de 14 de diciembre de 2000, dictado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en la pieza separada de ejecución de la

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

sentencia dictada en los recursos acumulados 4602/95 y 4342/96, y para su sustanciación remítanse las actuaciones a la Sección Séptima, de conformidad con las reglas de reparto de asuntos.”

Concluimos, en definitiva, que las Relaciones de Puestos de Trabajo revisten la naturaleza jurídica de disposiciones de carácter general al menos por cuanto a su tratamiento procesal se refiere, lo cual supone, desde el punto de vista del control de las Administraciones locales en materia de aprobación y modificación de Relaciones de Puestos de Trabajo, que la misma está sometida a controles directos de los actos aprobatorios y modificatorios así como a controles indirectos a través de los actos de aplicación concreta de estos acuerdos; además de sometida a recurso de casación ante el Tribunal Supremo, superando la limitación de los actos que versen sobre materia de personal.

### Ø Procedimiento de tramitación.

En este apartado veremos la importante diferencia de regulación que existe entre la Administración del Estado y la Local.

Obviamente, y como corresponde a este estudio, haremos una breve referencia a la regulación de la primera, para centrarnos después en la Local, que es el ámbito concreto de nuestro análisis.

Por lo que a la primera se refiere, y en palabras de la Profesora MOREU, llama la atención la parquedad de la Ley 30/1984 en lo que se refiere al procedimiento de elaboración y aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo, a pesar de la entidad de su contenido y de la incidencia que tienen en la configuración de la estructura organizativa de la Administración. La Ley se limitó a fijar a quién corresponde su aprobación —«corresponde a los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda la aprobación conjunta de las Relaciones de Puestos de Trabajo», artículo 15.1.e) de la Ley 30/1984 —. En una primera aproximación, parece que la Ley no ha querido

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

establecer ninguna pauta procedimental que no sea el órgano competente.

De este modo, la primera duda surge al analizar qué quiso decir la Ley con la atribución de la competencia para aprobar las Relaciones de Puestos de Trabajo a los dos Ministerios citados «de forma conjunta».

En opinión de la autora, la Ley 30/1984 ha sido consciente de que estos dos órganos asumen funciones distintas en la elaboración de las Relaciones de Puestos de Trabajo, debiendo producirse su intervención de modo necesario y sucesivo en el seno de un mismo procedimiento<sup>129</sup>.

Este mandato de aprobación conjunta se concretó en la creación de un órgano colegiado de coordinación como es la Comisión Interministerial de Retribuciones (CIR), mediante Real Decreto 469/1987 de 3 de abril, por el que se atribuyen competencias a los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda.

La Comisión Interministerial de Retribuciones continuó vigente tras la reestructuración llevada a cabo por los Reales Decretos 1884/1996 v 1892/1996, de 2 de agosto, que establecían la estructura orgánica básica de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas.

Además, por Real Decreto 904/1997 de 16 de junio, se creó la denominada Comisión Interministerial de Recursos Humanos del Sector Público Estatal, con importantes funciones sobre análisis y seguimiento de la evolución de los recursos humanos y de su coste.

---

<sup>129</sup> En este sentido, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1990, pág. 380.

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Hoy la Comisión Interministerial de Retribuciones depende de la VICEPRESIDENCIA SEGUNDA DEL GOBIERNO, Ministerio de Economía y Hacienda, y es el órgano colegiado encargado de coordinar las actuaciones en materia de Relaciones de Puestos de Trabajo y retribuciones del personal de la Administración del Estado, basado en la colaboración entre el Ministerio para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda.

Corresponden en la actualidad a la Comisión Interministerial de Retribuciones las siguientes funciones:

- Elaborar las propuestas conjuntas que los Ministros para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda han de elevar al Consejo de Ministros en relación con los siguientes asuntos:

La asignación inicial de complementos de destino y específico.

La homogeneización de criterios para la aplicación del complemento de productividad.

La adecuación de la clasificación de los Cuerpos o Escalas incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de conformidad con la titulación exigida para cada Cuerpo.

Las eventuales mejoras retribuidas que pudieran negociarse por el Ministerio para las Administraciones Públicas con las Centrales más representativas en el ámbito de la Función Pública.

- Informar al Ministerio de Economía y Hacienda sobre las propuestas que dicho Departamento ha de elevar a la consideración del Gobierno en relación con la cuantía de los complementos específicos que deben asignarse a los Directores Generales.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

- Resolver aquellos asuntos atribuidos a la Comisión Ejecutiva en los que no exista común acuerdo.
- Ejercer las restantes funciones, en materia de Relaciones de Puestos de Trabajo y retribuciones del personal de la Administración del Estado.

Por lo que se refiere a la Comisión Interministerial de Recursos Humanos del Sector Público Estatal, ésta continúa siendo uno de los órganos responsables del análisis y seguimiento de la evolución de los recursos humanos y su coste.

La finalidad con que se creó la Comisión Interministerial de Retribuciones era, en opinión de la Doctora MOREU, muy loable: ser un órgano de coordinación de las tareas que incumben a aquellos Ministerios para la clasificación y valoración de los puestos de trabajo, con vistas a los preparativos anteriores a la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo. Sin embargo, le parece a la autora poco apropiado que se atribuya a la denominada Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones una competencia que la Ley 30/1984 ha atribuido a dos Ministerios conjuntamente, ya que se podrán coordinar funciones, actuaciones y competencias convergentes en la misma materia (por ejemplo, la elaboración de las Relaciones de Puestos de Trabajo), pero difícilmente una única competencia: la de aprobar las Relaciones de Puestos de Trabajo, aunque ello pretenda justificarse por criterios de eficacia y en virtud de la competencia administrativa general de autoorganización.<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> Téngase en cuenta en todo caso lo cambiante de la organización de los Ministerios: En tal sentido, véase, por lo que al momento de escribir estas líneas se refiere, el Real Decreto 1366/2010, de 29 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales: Artículo 4. *Ministerio de Economía y Hacienda*.

1. El Ministerio de Economía y Hacienda se estructura en los siguientes órganos superiores y directivos:  
A. La Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, de la que dependen los siguientes órganos directivos:

a) La Secretaría General de Hacienda, con rango de Subsecretaría, de la que dependen:

1.º La Dirección General de Tributos.

2.º La Dirección General del Catastro.

3.º El Tribunal Económico-Administrativo Central.

b) La Secretaría General de Presupuestos y Gastos, con rango de Subsecretaría, de la que dependen:

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

En opinión de Elisa MOREU, debería haberse previsto un procedimiento de elaboración de Relaciones de Puestos de Trabajo «de abajo a arriba», donde colaboraran todos los Departamentos ministeriales, cuyas conclusiones terminarían recogiendo en una Relación de Puestos de Trabajo básica con vocación de permanencia e innovadora, que nacería ya adaptada a las diversas circunstancias generales y serviría de punto de referencia para las posteriores Relaciones de Puestos de Trabajo de ámbito ministerial.

En tal sentido, sería conveniente además, en opinión de la autora, distinguir los supuestos en que las Relaciones de Puestos de Trabajo suponen modificación de la estructura organizativa de la Administración e incremento del gasto público (modificaciones sustanciales) y aquellos en que derivan escasas modificaciones sin incidencia presupuestaria. Todo lo cual lleva a reivindicar distintos procedimientos de elaboración y modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo según su importancia, como ya han hecho algunas leyes autonómicas<sup>131</sup>.

---

1.º La Dirección General de Presupuestos.

**2.º La Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas.**

3.º La Dirección General de Fondos Comunitarios.

Artículo 12. *Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.*

1. El Ministerio de Política Territorial y Administración Pública se estructura en los siguientes órganos superiores y directivos:

a) La Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, de la que dependen los siguientes órganos directivos:

1.º La Dirección General de Cooperación Autonómica.

2.º La Dirección General de Desarrollo Autonómico.

3.º La Dirección General de Cooperación Local.

**b) La Secretaría de Estado para la Función Pública, de la que dependen los siguientes órganos directivos:**

**1.º La Dirección General de la Función Pública.**

2.º La Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica.

3.º La Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos.

c) La Subsecretaría de Política Territorial y Administración Pública, de la que dependen los siguientes órganos directivos:

1.º La Secretaría General Técnica.

2.º La Dirección General de Relaciones Institucionales y Organización.

3.º La Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado.

<sup>131</sup> Algunas Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias de desarrollo, han previsto procedimientos de elaboración y modificación de las RPT mucho más perfeccionados y eficaces que el

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Por otra parte, dentro de la insuficiente regulación de los trámites de aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo, la doctora MOREU llama la atención sobre la cuestión relativa a la confusión que produce el trámite de audiencia a los interesados.

Esta exigencia presenta, en la misma línea argumental, numerosas dificultades, empezando por la propia delimitación de las entidades interesadas en el procedimiento de elaboración de las Relaciones de Puestos de Trabajo que deberían ser llamadas al trámite de audiencia. De lege ferenda, opina la autora, sería conveniente que la Ley 30/1984 incluyera, como han hecho ya algunas leyes autonómicas, los sujetos que necesariamente tienen derecho a participar en la elaboración de las Relaciones de Puestos de Trabajo, entre los que debería incluirse siempre a los sindicatos de funcionarios más representativos.

Sin embargo, en nuestra opinión, esta cuestión está correctamente resuelta en el Estatuto Básico del Empleado Público, que contiene esta materia entre las que han de ser necesariamente objeto de negociación.<sup>132</sup> Más aún, la normativa precedente en

---

estatal. Así, el *Reglamento sobre RPT de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Decreto 328/1993)* regula minuciosamente tres procedimientos:

- a) RPT motivadas por la creación o alteración de una estructura organizativa;
- b) modificaciones parciales que tengan incidencia presupuestaria, y
- c) modificaciones de las RPT sin incidencia presupuestaria, cuyo grado de complejidad procedimental es descendente.

Posteriormente, el *Decreto aragonés 140/1996, de 26 de julio, sobre RPT*, distingue entre «modificaciones sustanciales» y «modificaciones no sustanciales» (art. 4). Tal vez, en opinión de Elisa MOREU, debería ser el ejemplo a seguir para el ejecutivo estatal, que no ha sabido regular con claridad algo tan importante para la seguridad jurídica y la eficacia administrativa como es el procedimiento de elaboración de las RPT.

<sup>132</sup> Artículo 37. Materias objeto de negociación.

1. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes:

a) La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas.

b) La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

materia de negociación colectiva, unida a la jurisprudencia sobre la materia, en la que no repararemos por considerar que excede al contenido de este estudio, ya resolvían esta cuestión, decantándose por la necesidad de negociación de las Relaciones de Puestos de Trabajo, tal y como hemos en apartados anteriores relativos a la implantación de los resultados de la valoración de puestos de trabajo inherentes a la elaboración de la Relación de Puesto de Trabajo.

- 
- c) Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos.
  - d) Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño.
  - e) Los planes de Previsión Social Complementaria.
  - f) Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna.
  - g) Los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas.
  - h) Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación.
  - i) Los criterios generales de acción social.
  - j) Las que así se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales.
  - k) Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de Ley.
  - l) Los criterios generales sobre ofertas de empleo público.
  - m) Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos.

2. Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, las materias siguientes:

- a) Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización.

Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las Organizaciones Sindicales a que se refiere este Estatuto.

- b) La regulación del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos, así como el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas.
  - c) La determinación de condiciones de trabajo del personal directivo.
  - d) Los poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica.
  - e) La regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional.
-

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Existen en este sentido modelos autonómicos como, por ejemplo, el artículo 8 del Reglamento sobre Relaciones de Puestos de Trabajo de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Decreto 328/1993) que establece que «en los procedimientos de aprobación o modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo se garantizará el cumplimiento de lo que se establece en la normativa de órganos de representación y participación del personal».

Por su parte, el Reglamento sobre Relaciones de Puestos de Trabajo de Murcia (Decreto 47/1990) ordena que «se negociará con las Organizaciones sindicales más representativas la clasificación y los criterios generales de valoración de los puestos de trabajo» (art. 5.4).

No consideramos necesario destinar más tiempo a esta cuestión, que hoy por hoy consideramos clara: **las Relaciones de Puestos de Trabajo han de ser objeto de negociación en las correspondientes Mesas.**

Por lo que a la Administración Local se refiere, los trámites para la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo están perfectamente regulados y hemos de adelantar que su aprobación sigue procedimientos muy similares a los establecidos para las Ordenanzas Municipales, lo cual nos lleva directamente a reafirmar su carácter de **auténticas normas municipales.**

Veamos a continuación la regulación específica en materia de régimen Local, que es la que mayor interés tiene a los efectos del ámbito del presente estudio.

Por lo que a la Ley de Bases de Régimen Local se refiere, hemos de destacar los siguientes preceptos:

“Artículo 22. (Modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre).

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

1. El Pleno, integrado por todos los Concejales, es presidido por el Alcalde.
2. Corresponden, en todo caso, al Pleno las siguientes atribuciones:....
  - i) **La aprobación de la plantilla de personal y de la Relación de Puestos de Trabajo**, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.

Artículo 90.

**2. Las Corporaciones Locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización**, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

Corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las Relaciones de Puestos de Trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores.

Por lo que se refiere al Régimen de organización de los municipios de gran población, la regulación es la siguiente:

Artículo 127. Atribuciones de la Junta de Gobierno Local.

1. Corresponde a la Junta de Gobierno Local:....
  - h) **Aprobar la Relación de Puestos de Trabajo**, las retribuciones del personal de acuerdo con el presupuesto aprobado por el Pleno, la oferta de empleo público, las bases de las convocatorias de selección y provisión de puestos de trabajo, el número y régimen del personal eventual, la separación del servicio de los funcionarios del Ayuntamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 99 de esta Ley, el despido del personal laboral, el régimen disciplinario y las demás decisiones en materia de personal que no estén expresamente atribuidas a otro órgano.”

Por su parte, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local complementa esta regulación con los siguientes preceptos:

“Artículo 126.

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

1. Las plantillas, que deberán comprender todos los puestos de trabajo debidamente clasificados reservados a funcionarios, personal laboral y eventual, se aprobarán anualmente con ocasión de la aprobación del Presupuesto y habrán de responder a los principios enunciados en el artículo 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. A ellas se unirán los antecedentes, estudios y documentos acreditativos de que se ajustan a los mencionados principios.....

3. La modificación de las plantillas durante la vigencia del Presupuesto requerirá el cumplimiento de los trámites establecidos para la modificación de aquél.

**4. Las relaciones de los puestos de trabajo, que tendrán en todo caso el contenido previsto en la legislación básica sobre función pública, se confeccionarán con arreglo a las normas previstas en el artículo 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.**

Artículo 127.

**Una vez aprobada la plantilla y la Relación de Puestos de Trabajo, se remitirá copia a la Administración del Estado y, en su caso, a la de la Comunidad Autónoma respectiva, dentro del plazo de treinta días, sin perjuicio de su publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia, junto con el resumen del Presupuesto.”**

No entraremos de nuevos en planteamientos relativos a la confusión entre plazas y puestos, y entre plantillas y Relaciones de Puestos de Trabajo toda vez que ya hemos dedicado el espacio suficiente a la materia en apartados precedentes; en este punto nos dedicaremos exclusivamente a analizar cómo se aprueban las Relaciones de Puestos de Trabajo en las Administraciones locales.

Básicamente, la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo está ligada a la de los presupuestos municipales. En tal sentido ha de tenerse en cuenta la siguiente normativa específica:

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales:



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

“ Artículo 168. Procedimiento de elaboración y aprobación inicial.

**1. El presupuesto de la entidad Local será formado por su presidente y a él habrá de unirse la siguiente documentación:**

- a. Memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presente en relación con el vigente.
  - b. Liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y avance de la del corriente, referida, al menos, a seis meses del ejercicio corriente.
  - c. Anexo de personal de la entidad Local.**
  - d. Anexo de las inversiones a realizar en el ejercicio.
  - e. Un informe económico-financiero, en el que se expongan las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito previstas, la suficiencia de los créditos para atender el cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y, en consecuencia, la efectiva nivelación del presupuesto.
2. El presupuesto de cada uno de los organismos autónomos integrantes del general, propuesto inicialmente por el órgano competente de aquellos, será remitido a la entidad Local de la que dependan antes del 15 de septiembre de cada año, acompañado de la documentación detallada en el apartado anterior.
3. Las sociedades mercantiles, incluso de aquéllas en cuyo capital sea mayoritaria la participación de la entidad Local, remitirán a ésta, antes del día 15 de septiembre de cada año, sus previsiones de gastos e ingresos, así como los programas anuales de actuación, inversiones y financiación para el ejercicio siguiente.
4. Sobre la base de los presupuestos y estados de previsión a que se refieren los apartados 1 y 2 anteriores, el presidente de la entidad formará el presupuesto general y lo remitirá, informado por la Intervención y con los anexos y documentación complementaria detallados en el apartado 1 del artículo 166 y en el presente artículo, al Pleno de la Corporación antes del día 15 de octubre para su aprobación, enmienda o devolución.
5. El acuerdo de aprobación, que será único, habrá de detallar los presupuestos que integran el presupuesto general, no pudiendo aprobarse ninguno de ellos separadamente.

Artículo 169. Publicidad, aprobación definitiva y entrada en vigor.

**1. Aprobado inicialmente el presupuesto general, se expondrá al público, previo anuncio en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, por 15 días, durante los cuales los interesados podrán examinarlos y presentar reclamaciones ante el Pleno. El**

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

presupuesto se considerará definitivamente aprobado si durante el citado plazo no se hubiesen presentado reclamaciones; en caso contrario, el Pleno dispondrá de un plazo de un mes para resolverlas.

2. La aprobación definitiva del presupuesto general por el Pleno de la Corporación habrá de realizarse antes del día 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse.

**3. El presupuesto general, definitivamente aprobado, será insertado en el boletín oficial de la Corporación, si lo tuviera, y, resumido por capítulos de cada uno de los presupuestos que lo integran, en el de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial.**

**4. Del presupuesto general definitivamente aprobado se remitirá copia a la Administración del Estado y a la correspondiente comunidad autónoma. La remisión se realizará simultáneamente al envío al boletín oficial a que se refiere el apartado anterior.**

5. El presupuesto entrará en vigor, en el ejercicio correspondiente, una vez publicado en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo.

6. Si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior, con sus créditos iniciales, sin perjuicio de las modificaciones que se realicen conforme a lo dispuesto en los artículos 177, 178 y 179 de esta Ley y hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto. La prórroga no afectará a los créditos para servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o que estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados.

7. La copia del presupuesto y de sus modificaciones deberá hallarse a disposición del público, a efectos informativos, desde su aprobación definitiva hasta la finalización del ejercicio.”

Fundamentalmente, el proceso de aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo coincide con los procesos de aprobación de las Ordenanzas Municipales, ya que el régimen de tramitación de éstas es el siguiente:

“ Artículo 49.

La aprobación de las ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento:

**a) Aprobación inicial por el Pleno.**

**b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.**

c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional. (Este párrafo final ha sido incorporado por la Ley 11/1999).”

La única diferencia viene constituida por el plazo de información o exposición pública, para presentación de reclamaciones o sugerencias, que en el primer caso es de 15 días y en el segundo de un mínimo de 30.

**En consecuencia, y como conclusión, resulta evidente que la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo en las Corporaciones Locales, supone una aprobación inicial, apertura de plazo de información pública para presentación de reclamaciones y aprobación definitiva con integra publicación en el Boletín Oficial correspondiente; todo ello después de la necesaria negociación con las organizaciones sindicales en las correspondientes Mesas, tramitación ésta que contiene las mismas garantías que las previstas para normas generales de carácter municipal.**

### **Ø Los Catálogos de Puestos de Trabajo y su error de planteamiento.**

La Ley de Presupuestos del Estado para 1986 (Ley 46/85) introdujo cierta confusión al crear los denominados Catálogos de Puestos de Trabajo, configurados como un instrumento provisional y alternativo a las Relaciones de Puestos de Trabajo, con sus mismas funciones y presupuestos básicos (clasificar puestos de trabajo), aunque con un contenido más reducido, limitado a la plasmación de los complementos de destino y específico, es decir, relacionado principalmente con los aspectos retributivos.

Se pretendía una simplificación de los complicados trámites que preceden (o más bien que deberían preceder) a la elaboración de las Relaciones de Puestos de Trabajo, como paso previo para llegar a la implantación general de las mismas.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Sin embargo su propósito es muy discutible ya que realidad añade un elemento de confusión terminológica y no elimina la complejidad inherente a toda clasificación de puestos de trabajo.

El resultado es que se incorporó al sistema español de empleo público otro instrumento de ordenación aparentemente nuevo pero con idénticos presupuestos que las Relaciones de Puestos de Trabajo y que resulta en cierto modo inútil, tal y como muy bien señala la Profesora MOREU.

La exposición de motivos de la citada Ley de Presupuestos señalaba a este respecto que mediante la misma se proseguía en el camino de implantación del sistema retributivo acuñado por la Ley de Reforma de la Función Pública, e iniciado por la Ley de Presupuestos para 1985, **debiendo destacar como novedad fundamental la incorporación a la documentación presupuestaria de los Catálogos de Puestos de Trabajo** en los que queda concretada la aplicación del nuevo sistema retributivo, lo que permitía ponderar la adecuada y eficaz aplicación de los recursos públicos en los medios humanos puestos al servicio de la consecución de los objetivos de gastos pretendidos.

La concreta regulación de los catálogos de puestos de trabajo contenida en la citada Ley es la siguiente:

“ Artículo veintitrés. Catálogos de puestos de trabajo.

Uno. Los catálogos de puestos de trabajo de personal funcionario y laboral, que se integran como anexo de esta ley, comprenden los puestos de trabajo de cada Centro Gestor, con expresión de:

- a) El nivel de complemento de destino y, en su caso, del complemento específico que corresponden a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario.
- b) La categoría profesional y régimen jurídico aplicable, cuando hayan de ser desempeñados por personal laboral.

Dos. Los créditos de gastos de personal no implicarán, en ningún caso, reconocimiento de derechos ni modificación de los catálogos de puestos de trabajo, ni éstos, a su vez, condicionarán necesariamente la cuantía de los citados créditos.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Tres. La creación, modificación, refundición o supresión de los puestos de trabajo en las unidades orgánicas, se realizará a través de los catálogos de puestos de trabajo por el Ministerio de Economía y Hacienda, sin perjuicio de que mediante las respectivas normas sobre organización administrativa se puedan determinar las unidades, sus competencias, funciones y asignación de tareas, sin que ello condicione en ningún caso el número de dotaciones y las características retributivas reflejadas en el correspondiente catálogo.

Cuatro. Corresponde al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, la aprobación de los catálogos de la Administración del Estado y sus Organismos autónomos correspondientes a la aplicación inicial del régimen retributivo previsto en el artículo trece de esta Ley.

Cinco. La modificación de los catálogos de puestos de trabajo de personal funcionario se ajustará a las siguientes normas:

a) Corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda aprobar modificaciones en el catálogo de puestos de trabajo de la Administración del Estado y Organismos autónomos, producidos por variaciones en el número de dotaciones de puestos previamente valorados, así como la determinación de los créditos de personal resultantes de las mismas.

b) Corresponde a la Junta Central de Retribuciones la asignación del nivel de complemento de destino y, en su caso, complemento específico, correspondientes a nuevos puestos de trabajo no comprendidos inicialmente en los catálogos, así como la modificación de los incluidos en los mismos.

Seis. Las modificaciones de los catálogos de puestos de trabajo de personal laboral, que se contienen como anexo de esta Ley, serán competencia del Ministerio de Economía y Hacienda, aun cuando no supongan incremento de gasto alguno.

Siete. Las plazas dotadas que no se incluyan o cubran con las convocatorias de pruebas selectivas, y las que se doten con posterioridad a dicha oferta, podrán ser objeto de sucesivas convocatorias dentro del mismo ejercicio, sin que puedan transcurrir más de seis meses entre la convocatoria y el inicio de las correspondientes pruebas, sin perjuicio de los cursos selectivos de formación que se establezcan.

Ocho. Las convocatorias para el ingreso en Cuerpos y Escalas de funcionarios de la Administración del Estado y Organismos autónomos requerirán el informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda respecto de la existencia de dotación presupuestaria y, salvo causas excepcionales, solamente comprenderán puestos de trabajo vacantes incluidos en los correspondientes catálogos.

Nueve. La provisión de puestos de trabajo a desempeñar por personal funcionario, así como su previa convocatoria, requerirán que los citados puestos figuren detallados en los respectivos catálogos.

Diez. La formalización de nuevos contratos de trabajo de personal laboral fijo y eventual y la modificación de la categoría profesional de los trabajadores ya contratados requerirá la existencia del crédito necesario para atender al pago de sus retribuciones, así como del correspondiente puesto de

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

trabajo vacante en el catálogo. Este último requisito no será preciso cuando la contratación se realice por tiempo determinado y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones.

El desempeño de puestos de trabajo de personal laboral fijo por trabajadores vinculados a la Administración con contrato por tiempo determinado no determinará su fijeza en el puesto.”

De la simple lectura del precedente artículo se desprende que el Catálogo no es sino una versión reducida de la Relación de Puestos de Trabajo.

Ahora bien, si pretendemos aprobar un Catálogo de Puestos de Trabajo con indicación de los importes de los complementos de destino y específico de los distintos puestos, necesariamente tendremos que dar cumplimiento a lo previsto en el Real Decreto 861/1986 de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local en relación con la valoración de esos puestos:

“Artículo 4. Complemento específico.

1. El complemento específico está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo, aunque al fijarlo podrán tomarse en consideración conjuntamente dos o más de las condiciones particulares mencionadas que puedan concurrir en un puesto de trabajo.

**2. El establecimiento o modificación del complemento específico exigirá, con carácter previo, que por la Corporación se efectúe una valoración del puesto de trabajo atendiendo a las circunstancias expresadas en el número 1 de este artículo.**

**3. Efectuada la valoración, el Pleno de la Corporación, al aprobar la Relación de Puestos de Trabajo, determinará aquéllos a los que corresponde un complemento específico, señalando su respectiva cuantía.**

4. La cantidad global destinada a la asignación de complementos específicos figurará en el presupuesto y no podrá exceder del límite máximo expresado en el artículo 7.2, a), de esta norma.”

Como ya hemos visto en su apartado correspondiente, la descripción de los

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

puestos de trabajo y su valoración son elementos íntimamente relacionados. Por otra parte también hemos visto que para valorar los puestos de trabajo debe realizarse un esfuerzo de determinación de multitud de características del puestos (su ubicación en la estructura para conocer sus subordinados y superiores, para conocer su grado de autonomía o control en el trabajo; su horario; su dedicación, etc. etc...).

Pues bien, dicho esto, no puede menos que coincidirse con el carácter de instrumento inútil que la Profesora MOREU atribuye a los Catálogos de Puestos de Trabajo, toda vez que si un catálogo requiere el mismo esfuerzo valorativo de los puestos de trabajo que una relación de puestos y por tanto la fijación de un considerable número de características de los puestos de trabajo resulta absurdo despreciarlos y fijar en el instrumento de gestión únicamente los requeridos para los catálogos.

La realidad de los Catálogos ha sido la de una **interesada interpretación de la normativa** por la cual muchos Ayuntamientos entendían que un catálogo podía confeccionar sin necesidad de una previa valoración de puestos de trabajo, ya que ésta se reservaba únicamente para la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Nada más lejos de la realidad ya que la normativa antes citada obliga a valorar los puestos de trabajo para establecer su complemento específico, no para confeccionar la Relación de Puestos de Trabajo o el catálogo.

No emplearemos más tiempo en esta figura que, como ya hemos señalado no ha aportado nada al ordenamiento del empleo público Local. Por el contrario, consideramos interesante plantearnos la necesidad de otros instrumentos que sí pueden contribuir a mejorar la ordenación de los recursos humanos de las Corporaciones Locales.

Ø Necesidad de elementos paralelos que recojan la

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## realidad del empleo público Local.

Como ya hemos señalado en apartados precedentes de este estudio, es preciso un desarrollo legislativo de las previsiones contenidas en el artículo 74 del EBEP que señala que “las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de Relaciones de Puestos de Trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias”.

Pues bien, resulta imprescindible que, junto con las previsiones que actualmente contemplan las Relaciones de Puestos de Trabajo, se articule un instrumento complementario por medio del cual pueda recogerse a todo el personal municipal o provincial que presta sus servicios para la Corporación sin integrarse en las actuales plantillas y Relaciones de Puestos de Trabajo por no tratarse en sentido estricto de puestos permanentes de la Corporación, pero que, sin embargo, fundamentalmente como consecuencia de Convenios de Colaboración subvencionados por otras Administraciones, se integran, de una manera mayor o menor, en la estructura de ese Ayuntamiento o Diputación, sin perjuicio de que su estabilidad esté condicionada, vía artículo 52 e) del Estatuto de los Trabajadores, a la persistencia de esa subvención.

Aquí, como en muchas otras ocasiones, la propia Administración Local ha dado un primer paso adelante y empiezan a encontrarse publicaciones de documentos de acompañamiento a los presupuestos locales que, en materia de personal, se preocupan de recoger a estos empleados<sup>133</sup>.

Otros Ayuntamientos, aún cuando no lo hayan incluido en las publicaciones en Boletines, sí han desarrollado documentos de trabajo más o menos elaborados que acompañan a los presupuestos dentro del anexo correspondiente a su capítulo I en los

---

<sup>133</sup> B.O.P. de Guadalajara, nº 31, de 13 de marzo de 2009, Págs. 74 y 75.



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

que se refleja ese personal laboral vinculado a Convenios de Colaboración; además de la inclusión de otros documentos con las previsiones de contratación laboral temporal en sentido estricto (sustituciones por situaciones de incapacidad temporal, periodos vacacionales, necesidades específicas en determinados departamentos, fiestas locales y un largo etcétera).

Cuanto más precisos sean estos documentos mayor será la dificultad para seleccionar personal fuera de sus previsiones y de este modo mayores las “dificultades” para incurrir en las tan repetidas irregularidades en la contratación laboral temporal y en el acceso al empleo público Local en general.

Como conclusión a este apartado resaltaremos que:

**En la actualidad son muchas las Entidades locales que carecen de auténticas Relaciones de Puestos de Trabajo, siendo necesario un esfuerzo, tanto legislativo en el desarrollo autonómico del Estatuto Básico del Empleado Público, como técnico en el apoyo por parte de los servicios provinciales de asistencia al Municipio, así como de los correspondientes departamentos autonómicos a los Ayuntamientos con menos recursos, para generar modelos adaptables a cada Ayuntamiento en función de sus concretas características. Todo ello sin perjuicio de contar con la colaboración de empresas externas para la valoración de los puestos de trabajo y la evaluación del desempeño si se estima más conveniente por su especial dificultad técnica y sensibilidad de los resultados; siempre sin olvidar la necesidad de definir nuevos documentos complementarios que permitan reflejar la verdadera situación del personal que en cada momento presta sus servicios efectivos en cada Corporación Local, así como la de huir de la figura de los catálogos de puesto como modo de eludir la obligación de llevar a cabo la previa valoración de puestos de trabajo.**

## **Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local**

---

Ahora se abre la oportunidad de que el legislador autonómico, al que se le han atribuido mayores competencias en materia de régimen Local, aborde esta asignatura pendiente con una legislación más precisa en esta materia para sus Ayuntamientos y Diputaciones.

Lo cierto es que sin estos instrumentos se producen, como ya hemos indicado, importantísimas distorsiones en la gestión de los recursos humanos locales, lo cual ha permitido la proliferación de tanto personal laboral temporal en situaciones irregulares, dando lugar a la perversa figura del personal indefinido no fijo de plantilla, cuya asimilación a un contratado interino resulta insostenible si no existe una Plantilla y una Relación de Puestos de Trabajo que contemplen la plaza y el puesto que este “interino” está desempeñando.

Y en todo caso hay una vulneración clara en cada selección y nombramiento permanente del apartado 1-f) del artículo 15 de la Ley 30/1984 que señala que “La provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requerirán que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones.

Este requisito no será preciso cuando se trate de realizar tareas de carácter no permanente mediante contratos de trabajo de duración determinada y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones.”

La primera parte del artículo es evidentemente incumplida cuando se seleccionan funcionarios de carrera y personal laboral fijo sin existir estos instrumentos de gestión.

La segunda parte es la que habilita la contratación laboral temporal al

---

## **Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local**

---

margen de las relaciones de puestos y plantillas. Esta regulación debería completarse con alguna norma que obligase a la Administración a tomar una decisión cuando un trabajador de la misma obtenga la declaración judicial de indefinido no fijo de plantilla, en torno a la incorporación de la correspondiente plaza y puesto en la plantilla y Relación de Puestos de Trabajo, para, a renglón seguido, incluirla en la siguiente Oferta de Empleo Público y proceder a su cobertura, salvo que proceda su amortización.

La ausencia de una mayor regulación es la que en la práctica provoca los problemas señalados en las líneas precedentes.

Aquí también fallan, una vez más, y como ya hemos puesto de manifiesto con recientes ejemplos concretos (concurso de Habilitados Estatales de 2009), los controles a los que la Administración Local está sometida tanto a nivel estatal como autonómico.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

### 3.- La regulación de la oferta de empleo público:

La oferta de empleo público, implantada a través de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública fue, en palabras de SANTAMARÍA PASTOR, “una de las más importantes innovaciones introducidas” toda vez que “hasta el año 1984, la convocatoria de pruebas selectivas carecía de periodicidad y rigor alguno”.

La oferta de empleo público no se entiende sin la plantilla y la Relación de Puestos de Trabajo, ya que son estos instrumentos los que a través de plazas vacantes con consignación presupuestaria contempladas en la plantilla y sus correspondientes puestos en la Relación de Puestos de Trabajo, definen el contenido de la oferta de empleo público.

Así la oferta de empleo público se configura como el primer paso a dar de cara al exterior para la selección del personal de carácter permanente, ya sea funcionario o laboral<sup>134</sup>, de las Corporaciones Locales. Por el contrario, y al menos hasta ahora, la inclusión de una plaza en la oferta de empleo público no ha constituido garantía de que la misma vaya a ser definitivamente cubierta.

El Tribunal Supremo ha confirmado la importancia de este instrumento, anulando los procesos selectivos para la cobertura de plazas que no hayan sido previamente ofertadas en varios pronunciamientos como los de 19 de mayo de 1994 (AR 1994\4428), o 5 de marzo de 1998 (AR 1998\3014).

La regulación actual de la oferta de empleo público se encuentra en el artículo 70 del Estatuto Básico del Empleado Público<sup>135</sup>.

---

<sup>134</sup> PEREZ LUQUE, Antonio, *La selección del personal permanente de las Corporaciones Locales*. EL CONSULTOR, Madrid, 2001, Pág. 173.

<sup>135</sup> Artículo 70. Oferta de empleo público. 1. Las necesidades de recursos humanos, con asignación

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Sin embargo, y dado el juego de vigencias temporales establecido por la Disposición Derogatoria Única del Estatuto en relación con la Disposición Final Cuarta del mismo, deberemos hacer una referencia a la parcial vigencia de los artículos 18 y 19 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en su redacción dada por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre y Ley 13/1996, de 30 de diciembre, no sin antes recordar que la citada disposición derogatoria señala lo siguiente: “Quedan derogadas con el alcance establecido en la disposición final cuarta las siguientes disposiciones:

b) De la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, los artículos ... 18.1 a 5; 19.1 y 3;...”<sup>136</sup>

---

presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años. 2. La Oferta de empleo público o instrumento similar, que se aprobará anualmente por los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas, deberá ser publicada en el Diario oficial correspondiente. 3. La Oferta de empleo público o instrumento similar podrá contener medidas derivadas de la planificación de recursos humanos.

<sup>136</sup> Artículo dieciocho. Planes de Empleo y Oferta de Empleo Público. 1. Las Administraciones Públicas podrán elaborar Planes de Empleo, referidos tanto a personal funcionario como laboral, que contendrán de forma conjunta las actuaciones a desarrollar para la óptima utilización de los recursos humanos en el ámbito a que afecten, dentro de los límites presupuestarios y de acuerdo con las directrices de política de personal. Las actuaciones previstas para el personal laboral en los Planes de Empleo se desarrollarán conforme a la normativa específica del ordenamiento jurídico laboral. 2. Los Planes de Empleo podrán contener las siguientes previsiones y medidas: a) Previsiones sobre modificación de estructuras organizativas y de puestos de trabajo

b) Suspensión de incorporaciones de personal externo al ámbito afectado, tanto las derivadas de oferta de empleo como de procesos de movilidad. c) Reasignación de efectivos de personal. d) Establecimiento de cursos de formación y capacitación. e) Autorización de concursos de provisión de puestos limitados al personal de los ámbitos que se determinen. f) Medidas específicas de promoción interna. g) Prestación de servicios a tiempo parcial. h) Necesidades adicionales de recursos humanos que habrán de integrarse, en su caso, en la Oferta de Empleo Público. i) Otras medidas que procedan en relación con los objetivos del Plan de Empleo. Las Memorias justificativas de los Planes de Empleo contendrán las referencias

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

temporales que procedan, respecto de las previsiones y medidas establecidas en los mismos. 3. El personal afectado por un Plan de Empleo podrá ser reasignado en otras Administraciones Públicas en los términos que establezcan los convenios que, a tal efecto, puedan suscribirse entre ellas. 4. Las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes serán objeto de Oferta de Empleo Público. Las vacantes correspondientes a las plazas incluidas en las convocatorias para ingreso de nuevo personal no precisarán de la realización de concurso previo entre quienes ya tuvieren la condición de funcionarios. (Párrafo añadido por Ley 13/1996, de 30 de diciembre). 5. Los Tribunales o las Comisiones de Selección no podrán declarar que han superado los procesos selectivos un número superior de aspirantes al de plazas convocadas. Cualquier propuesta que contravenga lo anteriormente establecido será nula de pleno derecho. (derogados por EBEP). 6. En el ámbito de la Administración General del Estado los Planes de Empleo podrán afectar a uno o varios Ministerios, Organismos o áreas administrativas concretas y serán aprobados por el Ministerio de Administraciones Públicas, previo informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda. La iniciativa para su elaboración corresponderá al Ministerio u Organismo afectado o, conjuntamente, a los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda. La Oferta de Empleo Público será aprobada por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Administraciones Públicas. (Artículo redactado por Ley 22/1993, de 29 de diciembre). Anualmente, y de acuerdo con las prioridades de la política económica y las necesidades de la planificación de los recursos humanos, las Leyes de Presupuestos señalarán los criterios aplicables a la Oferta de Empleo en el Sector Público Estatal incluido en el capítulo II del título III de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y en el artículo 6.5 de la Ley General Presupuestaria. (Párrafo añadido por Ley 13/1996, de 30 de diciembre).

Artículo diecinueve. Selección del personal. 1. Las Administraciones Públicas seleccionan su personal, ya sea funcionario, ya laboral, de acuerdo con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad. Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar incluyendo a tal efecto las pruebas prácticas que sean precisas. En las convocatorias para acceso a la función pública, las Administraciones Públicas en el respectivo ámbito de sus competencias deberán prever la selección de funcionarios debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las Comunidades Autónomas que gocen de dos lenguas oficiales. 2. El Gobierno regulará la composición y funcionamiento de los órganos de selección, garantizando la especialización de los integrantes de los órganos selectivos y la agilidad del proceso selectivo sin perjuicio de su objetividad. En ningún caso, y salvo las peculiaridades del personal docente e investigador, los órganos de selección podrán estar formados mayoritariamente por

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

La normativa específica Local se encuentra vigente, o al menos no expresamente derogada, en los artículos 21, 34 y 91 de la Ley de Bases de Régimen Local, 7/1985, de 2 de abril. También hace referencia a este instrumento de ordenación del personal el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en su artículo 128.1, y Real Decreto 896/1991 de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y programas mínimos del procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración Local, en su artículo 5, todos ellos con carácter básico y contenido similar a la aquí reproducida, al menos por lo que a los efectos de este estudio nos interesa.

Por evidente falta de espacio no haremos otras referencias en este apartado que la correspondiente al importante tema del incumplimiento de la ejecución de la oferta de empleo que hasta hora provocaba las quejas de la doctrina y de los gestores locales.

Resulta ineficaz en este aspecto, por cuestiones obvias de falta de utilización, la solución aportada por la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, 29/1998, de 13 de junio, que establecía mecanismos para obligar a la Administración Pública a ejecutar sus actos firmes.

Aunque cualquier posible aspirante a alguna de las plazas contenidas en una oferta de empleo público publicada, valga la redundancia, estaría legitimado para instar su cumplimiento, lo cierto es que, salvo los implicados de forma muy directa (posibles interinos ocupantes esas plazas o casos similares), es absolutamente infrecuente que se

---

funcionarios pertenecientes al mismo Cuerpo que se ha de seleccionar. 3. Corresponde al Instituto Nacional de Administración Pública la coordinación, control y, en su caso, la realización de los cursos de selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios de la Administración del Estado, así como las funciones de colaboración y cooperación con los Centros que tengan atribuidas dichas competencias en las restantes Administraciones Públicas. (derogado por EBEP).

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

utilicen los procedimientos señalados en los artículos 25.2 y 29.2 de la citada norma procedimental, por mucho que algún autor lo considere un remedio eficaz.<sup>137</sup>

En este sentido, es cotidiano observar cómo ofertas publicadas (antes en el Boletín Oficial del Estado y ahora en el Provincial tras el EBEP) por parte de los Ayuntamientos y Diputaciones no han tenido como lógica continuación la publicación de las correspondientes bases de selección para llevar a cabo la verdadera cobertura de las plazas ofertadas. También es frecuente, en el mismo sentido, ver cómo se publican bases de selección para la cobertura de las plazas ofertadas varios años antes.

Es por esto que la nueva regulación contenida en el Estatuto Básico del Empleado Público trataba de aportar una solución a esta cuestión, así como a la de la temporalidad, ocupándose de las plazas cubiertas a través de sistemas temporales.

Sin embargo, como veremos en el próximo apartado, la regulación carece de elementos de imbricación que permitan articular una auténtica solución coherente a los problemas que trata de abordar, lo cual continúa dejando abierta la puerta a la utilización intencionada de la temporalidad por parte de los responsables políticos locales que prefieren sacrificar la eficacia y eficiencia de los recursos humanos a cambio de obtener una supuesta fidelidad al mandatario.

### **Ø Ineficacia para la evitación de la temporalidad.**

El nuevo Estatuto trata de evitar la temporalidad obligando a la Administración al cumplimiento de dos obligaciones: De una parte, incluir en la oferta de empleo público aquellas plazas que llama “comprometidas”, y que no son otras que las contempladas en plantilla, debidamente presupuestadas, y cubiertas por personal

---

<sup>137</sup> PEREZ LUQUE, Antonio, *La selección del personal permanente de las Corporaciones Locales*. EL CONSULTOR, Madrid, 2001, Pág. 195.

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

interino o temporal. De otra parte, una vez publicada la oferta, ejecutarla en el plazo máximo de tres años.

Estas cuestiones se encuentran respectivamente reguladas en los artículos 10 y 70 del citado EBEP<sup>138</sup>, si bien hemos de considerar como plazas comprometidas no sólo las ocupadas por funcionarios interinos en los términos del señalado artículo 10, sino también las ocupadas por personal laboral temporal.

El fallo del sistema se produce en torno a las contrataciones efectuadas conforme al artículo 15.f), párrafo segundo, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública <sup>139</sup>, que luego son declaradas contrataciones indefinidas

---

<sup>138</sup> Artículo 10. Funcionarios interinos.1. Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias: a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.... 4. **En el supuesto previsto en la letra a) del apartado 1 de este artículo, las plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos deberán incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización.** Artículo 70. Oferta de empleo público. 1. Las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, **lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas** y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.

<sup>139</sup> Artículo quince. Relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado. 1. Las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto en los términos siguientes:...f) La provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requerirán que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones. **Este requisito no será preciso cuando se trate de realizar tareas de carácter no**

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

no fijas de plantilla por los Tribunales de la jurisdicción social.

El Estatuto en su renuncia a regular esta figura de creación jurisdiccional, ha olvidado arbitrar un medio para evitar la perpetuación en el tiempo de este tipo de contrataciones. Así, producida esta declaración respecto de trabajadores cuyas plazas no se encuentran contempladas en la plantilla municipal, no puede hablarse de plazas comprometidas y en consecuencia no existe obligación legal de incluirlas en la oferta de empleo público y, como resultado final, no existe necesidad alguna de cubrirlas definitivamente a través del cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad constitucionalmente consagrados por el legislador.

Aquí sí podría hacer un trabajo importante de desarrollo el legislador autonómico ya que arbitrar un remedio a esta situación no supondría legislar en materia laboral y sí en materia administrativa, obligando a la Administración a adoptar una decisión organizativa en torno a estos trabajadores.

Esto sí, si se tratara de determinar como causa de extinción de la relación laboral la inactividad durante un determinado tiempo por parte de la Administración sí estaríamos incidiendo en un ámbito reservado constitucionalmente al Estado. Pero ésta no ha de ser necesariamente la única solución sino sólo una de ellas.

En todo caso, me parece pobre conformarse con recoger en la legislación de desarrollo del Estatuto Básico la recomendación de la tantas veces mencionada Comisión Técnica de establecer medidas de responsabilidad de las autoridades y funcionarios implicados, como hace la normativa postestatutaria gallega<sup>140</sup>.

---

**permanente mediante contratos de trabajo de duración determinada y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones.**

<sup>140</sup> Decreto Legislativo 1/2008, de 13 marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia: Artículo 10....3. Para la realización de trabajos de carácter temporal y

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

En conclusión diremos que:

**La actual regulación de la oferta de empleo público mejora la establecida inicialmente por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. No obstante aún es preciso profundizar en la imbricación de las normas que constituyen el sistema de acceso al empleo público para evitar distorsiones que permitan la continuidad de la temporalidad en el mismo como fórmula de “fidelización” al servicio de cierta clase política Local.**

**En tal sentido, han de establecerse fórmulas que obliguen a la Administración a tomar una decisión en torno a los trabajadores que obtengan una declaración jurisdiccional de indefinidos no fijos de plantilla.**

---

coyuntural, en el caso de vacante o por razones de necesidad o urgencia, que deberán ser debidamente motivadas, se podrá contratar personal laboral de carácter no permanente de conformidad con la legislación laboral vigente. El contrato se deberá formalizar necesariamente por escrito. **La contratación de este personal no amparado por lo dispuesto en los apartados anteriores dará lugar a la responsabilidad personal de la autoridad o de la funcionaria o funcionario que la autorizase.**

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

### VII.- Los controles de la actuación administrativa: Situación actual y necesidades de reforma:

En este apartado, y siguiendo la línea de trabajo que ha guiado este estudio, no me detendré en la exposición del actual sistema de controles sobre la actuación de las Administraciones Públicas en sus apartados de recursos administrativos y contencioso-administrativos y los específicamente locales.

Por el contrario, procuraré exponer las críticas que el actual sistema merece desde el punto de vista de la gestión de los recursos humanos en la Administración Local.

En este sentido, y partiendo de un principio básico de economía de esfuerzos, suscribiré prácticamente en su totalidad las reflexiones efectuadas sobre esta materia por el Profesor SANTAMARIA PASTOR en una publicación que por su orientación finalista coincide plenamente con la filosofía de este análisis<sup>141</sup>. Todo ello sin perjuicio de discrepar en algún aspecto puntual con la opinión de Profesor, en el que el legislador del EBEP parece haberme dado la razón (lo cual no considero en sí mismo un síntoma especialmente positivo dada su actualmente demostrada escasa calidad normativa). Por otra parte, y dado el contenido de este estudio, no podemos limitar la opinión sobre el control jurisdiccional de la Administración Local, en materia de empleo público a la jurisdicción contencioso-administrativa dado que en este concreto campo es fundamental la intervención de la jurisdicción social. Por otra parte, también es necesario hacer una concreta referencia a los específicos sistemas de control establecidos por la Ley de Bases de Régimen Local para estas Administraciones.

El guión del presente apartado pasa por hacer una breve descripción de la

---

<sup>141</sup> SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, y otros, *Estudios para la reforma de la Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1ª Edición, 2004, Págs.179 a 207.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

situación actual de los controles administrativos y jurisdiccionales de la Administración Local de la mano de las opiniones del Profesor SANTAMARIA PASTOR, como ya hemos señalado más arriba, pasando después a una referencia a los controles preventivos, que pueden constituir, si se estructuran adecuadamente, uno de los principales remedios a la actual situación de “descontrol” de las Administraciones locales en materia de acceso al empleo público, todo ello sin perjuicio de otras medidas necesarias, tanto a nivel administrativo como a un superior nivel legislativo, finalizando este apartado con la referencia al artículo 65 y concordantes de la Ley de Bases de Régimen Local.

En todo caso, resulta prácticamente innecesario decir que todas las críticas que aquí se efectúen sobre el sistema general de controles administrativos y jurisdiccionales es íntegramente trasladable a la concreta materia objeto de este estudio, esto es, al control del acceso al empleo público Local. Eso sí, en cuanto a los controles administrativos nos detendremos en mencionar la especial ineficacia de uno expresamente previsto para estas cuestiones llamado por la doctrina en el ámbito Local “recurso de alzada impropio”.

### **1. Controles administrativos y jurisdiccionales (contencioso-administrativo y social).**

Como ya se señaló más arriba, las reflexiones que se contendrán en este apartado siguen la línea establecida por el Profesor SANTAMARIA PASTOR en su participación en el texto titulado ESTUDIOS PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA publicado por el INAP en el año 2004. Evidentemente, si estamos hablando de posibles criterios para la reforma de determinados aspectos del funcionamiento de nuestra Administración es porque todos partimos de la convicción de que las cosas no funcionan bien, o al menos de que son susceptibles de mejorar.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Esta es precisamente la idea que he tratado de plasmar a lo largo de este trabajo y que trataré de asentar en unas conclusiones cuya finalidad será llamar la atención sobre la pobre respuesta que está teniendo, por parte de los poderes públicos, la generalizada convicción de la opinión pública de que el acceso al empleo público, y fundamentalmente al Local, está condicionado por circunstancias totalmente ajenas a los principios de igualdad, mérito y capacidad. En tal sentido, y ya que no podemos influir sobre las actitudes de determinados políticos, al menos, como profesionales del derecho, debemos procurar que el ordenamiento positivo contenga suficientes elementos de regulación como para minimizar el efecto pernicioso de determinadas conductas reprochables.

Dicho esto, y entrando ya en el análisis del actual sistema de controles, señalaremos que los mismos surgieron como necesaria respuesta a los importantes poderes con que la Administración Pública cuenta y por el imperativo sometimiento al ordenamiento jurídico de sus actuaciones.

Es clásica la distinción entre dos tipos de controles diferentes, que de forma simplificada serían:

- 1.- El interno de legalidad.
- 2.- El posterior a la actividad, llevado a cabo por órganos independientes, jurisdiccionales o no.

Sin embargo, aquí no se agotan las posibilidades de control de la actuación de las Administraciones ya que también participan en este control el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo y sus correlativos autonómicos.

Por lo que a la Administración Local se refiere, es necesario hacer referencia al

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

control establecido por el artículo 65 de la Ley de Bases de Régimen Local, 7/1985, de 2 de abril y concordantes, que merece un análisis específico dado el ámbito institucional de este trabajo. Luego volveremos sobre este tema.

En todo caso, la actual regulación del sistema de recursos tiene, en su concepción nuclear, más de cien años de historia sin perjuicio de las lógicas reformas que ha sufrido durante esos años. Por lo tanto no es disparatado, con la evolución socio política vivida en todo un siglo, sostener que merece la pena llevar a cabo una profunda reflexión sobre el sistema, que en los últimos treinta años ha ido demostrando cada vez más su limitada eficacia.

Así, es dudoso afirmar que los recursos constituyan un auténtico sistema de control de la legalidad de la actuación administrativa, ya que, tanto por los recurrentes como por la Administración, se tiende a ver los recursos como una reacción para conseguir una resolución favorable a sus intereses en el primer caso, y como una actuación contraria al interés general en el otro.

En consecuencia, el recurso, surgido el conflicto, es un mal necesario para uno (el administrado) y una molestia procedimental para el otro (la Administración).

Ni que decir tiene que estas afirmaciones cobran su mayor claridad cuando nos referimos a los distintos recursos que se presentan a lo largo de un proceso selectivo, e incluso los jurisdiccionales que puedan suscitarse terminado el mismo. Lo que el administrado recurrente persigue de forma teleológica es la obtención de la plaza por encima del resto de los aspirantes, y la legalidad no deja ser un camino para alcanzar ese fin perseguido. Por su parte, la Administración, que se enfrenta a multitud de recursos por parte de aspirantes decepcionados con sus calificaciones, a la vez que autoconvencidos de su excelente preparación, tiende, en muchas ocasiones, a tratar los recursos de una manera uniforme, sin apenas profundizar en los argumentos esgrimidos

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

por los recurrentes.

Consecuencia de esto último es que la mayor parte de los recursos sean desestimados, y en el mejor de los casos expresamente. Ahora bien, el importante nivel de desestimaciones no se corresponde necesariamente con un alto número de pronunciamientos jurisdiccionales favorables a la Administración (y eso que, en todo caso, el porcentaje mejora en la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de la laboral, que en este tema del acceso al empleo público ha adquirido, de una forma totalmente innecesaria, un gran protagonismo y que se ha caracterizado por sus mayoritarios posicionamientos favorables a los intereses del trabajador frente a los que deben predicarse del acceso a ese empleo público).

Por otra parte, la idea de que el control interno es un control de tipo jerárquico quiebra en la realidad diaria del funcionamiento de las Administraciones Públicas y más en el control del acceso al empleo público Local donde el llamado “recurso de alzada impropio” demuestra una absoluta inoperatividad, derivada de su propia configuración, como veremos más adelante.

Añadido a lo anterior, el carácter cada vez más multitudinario de los procesos de acceso al empleo público genera como consecuencia necesaria la multiplicación de los recursos originados por esos procesos.

Dibujado este escenario, las deficiencias del sistema de recursos administrativos son, básicamente, las siguientes: de una parte, los recursos administrativos son generalmente desestimados, tácita o expresamente, con lo cual, toda la conflictividad se traslada al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, que se encuentra saturado y cuyas sentencias se demoran años y años; por otra parte, el actual sistema de recursos es arcaico, careciendo de sentido el mantenimiento de los recursos de alzada y reposición; y por último, no es justificable la necesidad de interposición obligatoria de recursos



# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

administrativos, con plazos de caducidad muy breves y de resolución muy amplios.

Refiriéndonos en concreto al acceso del empleo público Local, el artículo 114 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señala, en relación con el recurso de alzada, que:

“1. Las resoluciones y actos a que se refiere el artículo 107.1, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en alzada ante el órgano superior jerárquico del que los dictó. *A estos efectos, los Tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones Públicas y cualesquiera otros que, en el seno de éstas, actúen con autonomía funcional, se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos o, en su defecto, del que haya nombrado al presidente de los mismos.*

2. El recurso podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo.

Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente.

El titular del órgano que dictó el acto recurrido será responsable directo del cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior. *(Artículo redactado según Ley 4/999, de 13 de enero)."*

En la Administración Local, el órgano que nombra al Presidente de los Tribunales es el Alcalde, o en su caso, la Junta de Gobierno Local.

Cuando un aspirante recurre ante una decisión de un tribunal de selección y obtiene una decisión desestimatoria del mismo, aún debe recurrir en alzada ante el Alcalde o la Junta de Gobierno Local, en un trámite llamado siempre al fracaso, ya que el órgano que resuelve en alzada no puede hacer otra cosa que seguir la propuesta formulada por el Tribunal en su informe, ya que lo contrario sería una autentica

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

temeridad.

El recurso de alzada impropio quizá tenga su razón de ser en otros ámbitos, pero no en este.

Puede resultar interesante su mantenimiento en ámbitos como las agencias estatales, como señaló el representante del Grupo Parlamentario Popular en la sesión del Congreso de los Diputados en que se discutía sobre el Proyecto de Ley de agencias estatales<sup>142</sup>. En este sentido indicó el señor PADILLA CARBALLADA que:

“Eso debe conllevar, y ahí van algunas de nuestras enmiendas, dos consecuencias: un mayor control parlamentario de estas agencias, y eso es lo que demandamos con algunas de nuestras enmiendas; o sea, hay una línea, aunque se afirma lo contrario, de huida del derecho público y entonces nosotros pedimos un mayor control parlamentario de estas agencias y, también, que algunos de los elementos de la tutela de la Administración General del Estado que aquí desaparecerían se mantengan; entre ellos que tengamos claramente una idea de qué actos de estas agencias son en definitiva actos administrativos definitivos y, desde luego, **el mantenimiento del recurso de alzada impropio**, sobre todo cuando se abre efectivamente el horizonte de estos establecimientos con personalidad a esas posibilidades que acabo de comentar.”

Las posibles líneas de reforma del actual sistema no son, con carácter general, objeto de este estudio y nos limitaremos por tanto a hacer unas referencias concretas destinadas a la actividad administrativa analizada. Sin embargo, sí considero oportuno hacer referencia a una concreta de las propuestas de reforma apuntadas por

---

<sup>142</sup> CORTES GENERALES.- DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. COMISIONES.- Año 2006.- VIII Legislatura.- Núm. 514.ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Sesión núm. 20 celebrada el miércoles, 15 de marzo de 2006.Asunto: Proyecto de Ley de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

SANTAMARIA PASTOR en el texto “Estudios para la reforma de la Administración Pública”, y que estimo sería de gran utilidad, cual es la creación de órganos ad hoc de resolución de los recursos ajenos a la línea de mando de la Administración y con independencia efectiva. Ahora bien, lo que no comparto con el Profesor es la posibilidad de admitir a presidentes de esos órganos de designación política. En este último aspecto, suscribo la posición del Estatuto Básico del Empleado Público de impedir que este personal de designación política presida, o forme parte, de los tribunales de selección, precisamente para garantizar su independencia en el ejercicio de las funciones que se le asignan.

Por lo que se refiere a los recursos contencioso-administrativos, está generalizada la impresión social de que los Tribunales de esta jurisdicción son proclives a favorecer las posturas de las Administraciones Públicas. Por el contrario, con la jurisdicción social, la convicción lo es de una cierta inclinación hacia las pretensiones del trabajador, todo ello dicho sin intención alguna de poner en duda la imparcialidad de una y otra jurisdicción.

Las críticas al actual sistema de recursos contencioso-administrativos se centra en varios aspectos: de una parte, la necesidad o no de una segunda instancia en esta jurisdicción; de otra parte, los problemas y dificultades que continúan entrañando las medidas cautelares y la ejecución de sentencias; y por último, el más importante, que es el relativo a su saturación, que arroja como consecuencia una gran demora en la culminación del proceso y obtención de la resolución, que por esta razón, en muchas ocasiones resulta ya ineficaz para la satisfacción de los legítimos intereses perseguidos.

Desafortunadamente, esta demora en la emisión de sentencias provoca un debilitamiento de la sensación de sometimiento al derecho por parte de la Administración que no deja de ser uno de los principales pilares sobre los que se construye su configuración teórica en cualquier sistema democrático.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

En la concreta materia relativa a la gestión de recursos humanos las consecuencias de esta situación son las de una sensación de inmunidad de la clase política Local, que ve cómo, por ejemplo, un nombramiento irregular de personal eventual será anulado por los tribunales después de la finalización del mandato de la autoridad que lo realizó, o lo que es lo mismo, la anulación llegará cuando el nombrado ha finalizado su relación por haberse agotado su contenido.

Igualmente ocurre con previsiones contenidas en instrumentos cuya vida prevista es anual, ya que se vincula a los presupuestos. Así, para cuando se lleve a cabo la anulación de una plantilla municipal o de una Relación de Puestos de Trabajo ya se habrán aprobado cinco, seis o más documentos de esas características.

Estas circunstancias hacen que en muchas ocasiones el juego de equilibrios en la negociación colectiva con los Sindicatos quiebre, y que éstos busquen medidas de presión más eficaces para compeler a la Administración a cumplir con la legalidad. Aunque desgraciadamente no en todos los casos es el respeto a la legalidad lo que persiguen los Sindicatos con sus medidas de presión, como muy bien sabemos.

A todo esto hay que unir una sensación de desconocimiento de lo que es el funcionamiento diario de la Administración deducido de no pocos pronunciamientos judiciales, fundamentalmente de los provenientes de los juzgados de lo contencioso-administrativo que desde su creación se han cubierto de forma poco eficiente (dicho con todo el respeto a la judicatura, pero hubiera sido mucho más positivo haber abierto un turno para acceso a estos juzgados por parte de funcionarios con la mayor experiencia posible).

Por lo que a la jurisdicción social se refiere, y partiendo de la importante incidencia que tiene en el empleo público Local, fuertemente laboralizado como ya

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

hemos señalado en otras partes de este análisis, no podemos decir que sea tan lenta como la contencioso-administrativa, pero sí es necesario que pongamos de manifiesto alguna crítica. En este sentido, si en algún momento se ha podido criticar a los Juzgados de lo contencioso-administrativo de desconocer el funcionamiento real de la Administración, esto es trasladable, aumentado de forma exponencial, a la jurisdicción social, cuyas sentencias, fundamentalmente de los juzgados de lo social, suelen translucir un total alejamiento de la realidad que están juzgando.

Cabe otro reproche a la intervención de la jurisdicción social en el empleo público, pero éste no es, al menos en su totalidad, imputable a la misma. Nos referimos a la adopción de decisiones que han llevado a la creación de figuras como el trabajador indefinido no fijo de plantilla.

Lo cierto es que estos pronunciamientos son consecuencia, en primer lugar de la decisión del legislador de abrir, sin restricciones, la contratación laboral a las Administraciones Públicas (lo cual no era en absoluto necesario), y en segundo lugar de la mala utilización de estas figuras por la Administración (en no pocas ocasiones de forma deliberada).

Y de otra parte, como ya hemos reiterado, las distorsiones también derivan del difícil encaje de principios que estos tribunales han tenido que realizar. En este sentido no es fácil encajar los principios de defensa del trabajador que persigue el derecho laboral y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad que establece el ordenamiento público cuando el empleador es la Administración. El difícil encaje entre los principios vertebradores de estas ramas del derecho ha sido el causante inmediato de estos pronunciamientos, pero el responsable inicial y final de los mismos no deja de ser otro que el legislador que con su inactividad a la hora de asumir una regulación legal correcta imposibilita la desaparición de estas figuras perniciosas. Todo ello sin olvidar la responsabilidad de la Administración por la irregular aplicación de la normativa

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

laboral que ella misma exige a los empresarios privados.

Tampoco entraremos en este apartado a valorar en profundidad las necesidades de reforma de los controles jurisdiccionales, sin perjuicio de hacernos eco de alguna de las quejas que SANTAMARIA PASTOR hace a la insuperable cuestión de falta de datos estadísticos que permitan afrontar decisiones en estos terrenos con un mínimo de información que sirva de respaldo a las mismas. Este es un importante problema con el que el gestor público se encuentra muy a menudo, y quizá aún más el Local, cuando paradójicamente parece más fácil realizar estudios en Administraciones medianas o pequeñas que en las grandes. Puede que la razón sea que su realización pueda poner en evidencia deficiencias “con nombre y apellidos”.

Por lo demás, será necesario reflexionar sobre la segunda instancia y sobre el necesario cambio de tendencia en materia de medidas cautelares y ejecución de resoluciones judiciales. Y por último, será preciso abordar el problema de la acumulación de asuntos en esta jurisdicción, no cayendo en el error, muy extendido, de creer que la solución pasa por incrementar de forma importantísima el número de jueces y magistrados (medida que chocaría con la falta de profesionales correctamente formados). Por ello, sin perjuicio del aumento de la productividad del sistema judicial, no puede olvidarse que la otra forma de reducir el “atasco” pasa por disminuir el número de procedimientos incoados y esto requiere arbitrar medidas que hagan más eficaces los recursos en vía administrativa, a los que antes nos hemos referido. Otra forma de reducir el número de asuntos consiste en abordar la espinosa cuestión de limitar el acceso a la jurisdicción de determinados temas, bien por su poca relevancia o bien por su vocación más política que jurídica, todo en aras de una efectiva tutela judicial en los temas que verdaderamente la merecen y que ahora no la consiguen por la tardanza en su efectividad. Unida a estas medidas, cobraría intereses la posibilidad de habilitar nuevos sistemas que favorecieran la permeabilidad entre determinados cuerpos jurídicos funcionariales y miembros de la carrera judicial y viceversa. Por último,

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

deberían establecerse sistemas por los que el juzgador acceda a una mayor y más completa información sobre el asunto que juzga que la suministrada por un frío expediente administrativo, muchas veces carente de elementos suficientes para hacer una valoración global de los problemas e intereses en juego y, sobre todo, de las consecuencias de un fallo u otro.

## 2. Controles preventivos.

Es este un apartado sensible para quienes llevan toda su vida profesional vinculados al servicio público en la Administración Local.

Veremos en este apartado, continuado con la línea de reflexiones para la reforma de las Administraciones Públicas del Profesor SANTAMARIA PASTOR, los posibles controles a establecer con carácter previo a la toma de decisiones por parte de los responsables políticos.

El autor establece una triple línea de trabajo que puede ser perfectamente asumible y que es totalmente trasladable a los problemas sobre el acceso al empleo público analizados en este estudio:

- 1.- Análisis del ajuste al derecho de la medida que se trata de adoptar.
- 2.- Estudio de la eficacia económica de la medida.
- 3.- Comprobación de la coherencia de la medida con los planes y objetivos del órgano administrativo y de las posibles repercusiones de la misma.

Lo cierto es que el planteamiento de estos controles preventivos tiene gran similitud con los análisis DAFO que se proponen en las nuevas técnicas de dirección y

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

gerencia en las Administraciones Públicas. Esto es, estaríamos hablando de un primer acercamiento a la toma de decisión analizando su encuadre jurídico y su viabilidad económica, para después fijarnos en las debilidades (internas) y amenazas (externas), así como las fortalezas (internas) y oportunidades (externas), que configuran el entorno de esta decisión. Desafortunadamente, su incidencia en la Administración apenas ha pasado de las aulas de formación del INAP.

En este trabajo nos limitaremos a analizar el primero de controles propuestos.

Los informes jurídicos previos a la adopción de decisiones, por lo que a la Administración Local se refiere, sí existen para la adopción de determinados acuerdos plenarios para los que la normativa de Régimen Local lo establece. Estos informes son emitidos por un funcionario con habilitación de carácter estatal, el secretario del Ayuntamiento<sup>143</sup> o en su caso el interventor.

Ahora bien, el número de casos en los que se requiere es muy limitado, refiriéndose sólo acuerdos de especial trascendencia. Además, en Ayuntamientos de una cierta dimensión lo más probable es que la Secretaría Municipal no haya participado en

---

<sup>143</sup> Artículo 54 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local: 1. Será necesario el informe previo del Secretario, y, además, en su caso, del Interventor o de quienes legalmente les sustituyan, para la adopción de los siguientes acuerdos: a) En aquellos supuestos en que así lo ordene el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de sus miembros con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubieren de tratarse. b) Siempre que se trate de asuntos sobre materias para las que se exija una mayoría especial. 2. Los informes que se emitan deberán señalar la legislación, en cada caso aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto. 3. Los acuerdos para el ejercicio de acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de las Entidades locales deberán adoptarse previo dictamen del Secretario, o, en su caso, de la Asesoría Jurídica y, en defecto de ambos, de un Letrado. 4. En cuanto a la representación y defensa en juicio de las Entidades locales, se estará a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

la elaboración del expediente, no dándose la nota de participación del asesor en el proceso de la toma de decisiones. Este es precisamente uno de los problemas a los que se enfrentan las Corporaciones Locales de cierto tamaño, en las que a veces el Secretario trata de asumir unas funciones de control de legalidad más amplias de las que le corresponden y de las que puede asumir, tratando de imponer sus criterios jurídicos a los ya manifestados por los técnicos responsables de cada servicio que son lo que han vivido todo el proceso de gestación de la decisión.<sup>144</sup>

Por lo demás, se dan los mismos problemas que en otras Administraciones, donde fallan dos elementos fundamentales:

De una parte, la actitud de determinados profesionales que en modo alguno apoyan la gestión pública, preocupándose más de buscar problemas y trabas a las decisiones y de velar por la pulcritud del expediente que de apoyar en la búsqueda del camino correcto para su adopción.

De otra, la extendida costumbre de los políticos locales de ver siempre en los reparos de los asesores una intención de impedir la consecución de sus objetivos políticos.

---

<sup>144</sup> Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales:...Artículo 172.1. En los expedientes informará el jefe de la dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio.2. Los informes administrativos, jurídicos o técnicos y los dictámenes de las juntas y comisiones se redactarán con sujeción a las disposiciones especiales que les sean aplicables y se ceñirán a las cuestiones señaladas en el Decreto o acuerdo que los haya motivado. Artículo 175.Los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrán los extremos siguientes: Enumeración clara y sucinta de los hechos. Disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina, y Pronunciamientos que haya de contener la parte dispositiva.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Ahora bien, también es cierto que a veces una excesiva implicación del funcionario, que además de dirigir el servicio es su asesor jurídico, le lleva a sacrificar la legalidad a cambio de la eficacia, lo cual tampoco debe ocurrir.

En todo caso, el gran problema de la gestión del personal al servicio de las Corporaciones Locales es la prácticamente nula participación de los funcionarios en los procesos de decisión de contrataciones temporales. A esto hay que unir la falta de normativa legal sobre el proceso de decisión para llevar a cabo esa contratación.

Así, en multitud de ocasiones el expediente administrativo es totalmente inexistente y el primer documento que lo integra es el propio contrato laboral temporal suscrito por el Alcalde con el interesado y, como mucho, una nota de un funcionario relativa a la bolsa de trabajo que ha empleado para dirigirse a los posibles interesados.

Es por esta razón por la que por mucho que se pretendiera que funcionen los sistemas de control del artículo 65 de la LBRL, éstos chocan con el muro de la casi absoluta falta de procedimiento, que a su vez conlleva la falta de información que impide el control.

Por esta misma razón, las previsiones de normas como la autonómica de desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público de Galicia están llamadas a fracasar.<sup>145</sup> Sí es cierto que contempla la responsabilidad de los causantes de la irregularidad y además exige una motivación, pero la regulación no es todo lo completa

---

<sup>145</sup> Decreto Legislativo 1/2008, de 13 marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la función pública de Galicia: Artículo 10....3. Para la realización de trabajos de carácter temporal y coyuntural, en el caso de vacante o por razones de necesidad o urgencia, **que deberán ser debidamente motivadas**, se podrá contratar personal laboral de carácter no permanente de conformidad con la legislación laboral vigente. El contrato se deberá formalizar necesariamente por escrito. **La contratación de este personal no amparado por lo dispuesto en los apartados anteriores dará lugar a la responsabilidad personal de la autoridad o de la funcionaria o funcionario que la autorizase.**

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

que sería preciso y no establece claramente la necesidad de informe previo.

Lo razonable sería establecer un correcto proceso de contratación de personal temporal que requiera los correspondientes informes previos y su comunicación a las administraciones previstas en la LBRL. Esto permitiría identificar al funcionario encargado de la correcta tramitación del expediente tanto a los efectos de responsabilidad como a los más eficaces de constituir un apoyo al técnico para “justificar” su postura ante el responsable político a la hora de emitir un informe negativo. Dicho de otra forma, el control previo por los juristas de la Administración necesita de una correcta regulación del procedimiento que les ampare para llevarlo a cabo. En este sentido, cuando el responsable político es consciente de que el funcionario viene obligado a informar bajo su responsabilidad suele ser más cuidadoso en su nivel de “exigencia”. Por otra parte, los políticos locales, salvo honrosas excepciones, acostumbran a tener mucho recelo a la hora de adoptar decisiones con informes en contra de los funcionarios habilitados estatales o de los técnicos municipales.

De hecho, en aquellas Corporaciones Locales en las que se ha desarrollado un correcto sistema para llevar a cabo las contrataciones de personal laboral temporal, que ahora hay que extender al nombramiento de funcionarios interinos, no se han producido pronunciamientos jurisdiccionales de reconocimiento de personal indefinido no fijo de plantilla.

Una buena vía para establecer este procedimiento y permitir así un control no solamente desde el punto de vista jurídico, sino también económico, es su regulación en las bases de ejecución del presupuesto. Esta idea no es en absoluto descabellada si tenemos en cuenta que las limitaciones a la incorporación de personal a las Administraciones Públicas vienen establecidas precisamente por las Leyes de Presupuestos Generales.<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> Artículo 23.2 de la Ley 2/2008 de Presupuestos Generales del Estado para año 2009.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Estas reflexiones son en buena medida concordantes con las de la Comisión Técnica para la preparación del Estatuto Básico, que desafortunadamente no fueron atendidas en el texto definitivamente aprobado:<sup>147</sup>

” Para atajar este problema de cara al futuro se hace preciso también, a nuestro juicio, hacer hincapié en la **responsabilidad de las autoridades o funcionarios a los que se atribuya la prolongación irregular de la relación de servicio o laboral del empleado interino o temporal.**

Para ello se debería establecer legalmente la exigencia de **informe previo del titular del órgano que tenga a su cargo el asesoramiento legal** de la Administración, organismo o departamento en que presta sus servicios el trabajador sobre la irregularidad de la prórroga expresa o implícita del contrato, **informe que debe emitir de oficio**, bajo su responsabilidad, con la antelación necesaria para adoptar la decisión que corresponda según la legislación aplicable.

Emitido dicho informe, el titular del órgano de contratación asumiría la responsabilidad que le pudiera corresponder por la irregularidad cometida, ya sea de carácter disciplinario, patrimonial o, en su caso, penal, de acuerdo con la legislación vigente y así debe quedar reflejado en el Estatuto Básico del Empleado Público, por ser ésta una regla que debe aplicarse por igual a todas las Administraciones Públicas y que afronta un problema común y cada vez más grave.”

Lo que propone aquí la Comisión no es sino un esbozo del procedimiento a llevar a cabo por las distintas Administraciones para justificar la excepcionalidad de contratar personal laboral temporal o nombrar funcionarios interinos, supuesto en el que

---

<sup>147</sup> INFORME DE LA COMISION TECNICA PARA EL ESTUDIO Y PREPARACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO, Madrid, 25 de abril de 2005 (M.A.P.), Pág. 62.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

se articula como necesario el informe previo. Esta excepcionalidad ya se ha puesto de manifiesto en varias ocasiones por el ordenamiento jurídico vigente. En tal sentido, y para que sirva como ejemplo, el Artículo 23.2 de la Ley 2/2008 de Presupuestos Generales del Estado para año 2009, que conforme a su apartado 5 tiene carácter básico señala que “...salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables...” no se podrá contratar laboral temporal o nombrar funcionarios interinos.

Lo cierto es que no deja de resultar un poco triste pensar en conformarnos con una mejor regulación del sistema de contratación temporal de trabajadores o nombramiento interino de funcionarios, cuando a estas de alturas deberíamos hablar de los nuevos modelos de gestión de la calidad en los servicios públicos. Esto significaría que los problemas básicos de planificación, organización y gestión de los recursos humanos, en los que juega un importantísimo papel el acceso, ya estarían superados.

En todo caso reconforta leer artículos como el publicado recientemente por un profesor del INAP, y gestor municipal<sup>148</sup>, que es capaz de poner el punto de reflexión donde ya debería llevar varios años:

“..., la nueva administración Local, la que encuentra en el ciudadano o el vecino y sus necesidades la motivación de su propia existencia, lejos de consideraciones burocráticas basadas en: un control de estricta legalidad, en el fiel cumplimiento del procedimiento, en una jerarquía muy acusada o en el alejamiento de posiciones participativas; requiere de la introducción de modelos de gestión implantados con éxito en el sector privado, perfectamente compatibles con la asunción de los principios, y

---

<sup>148</sup> PALACIN SÁENZ, Bernabé. “Empleados públicos locales: ¿queda algo por hacer después de cumplir con los requerimientos legales sobre ordenación, planificación y gestión de los recursos humanos? Los modelos de calidad como exponentes de metodologías que trascienden el estatuto público”. Noticias Jurídicas. Mayo 2009.

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

valga por todos ellos el de legalidad, a los que se sujeta la gestión pública administrativa.”

Como conclusión a este apartado diremos que:

**Es preciso fijar un correcto procedimiento de acceso al empleo público temporal sobre cuya base puedan articularse los correspondientes controles, que necesariamente deberá incluir la exigencia de un informe previo.**

### **3. Controles a la Administración Local (artículo 65 LBRL).**

Siguiendo a SANTAMARIA PASTOR<sup>149</sup> diremos que la Ley de Bases de Régimen estableció un meditado un sistema de instrumentos de control a posteriori de la actividad de las Corporaciones Locales, tendente a garantizar el cumplimiento de la legalidad en su actividad global y, en consecuencia, en el ámbito del acceso al empleo público que aquí nos ocupa.

La LBRL establece en sus artículos 65 a 67 un sistema de vías impugnatorias diferenciando tres supuestos de ilegalidades cometidos por la Entidad Local.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General*. Iustel, Madrid, 1ª Edición, 2004, Págs.673 a 677

<sup>150</sup> Artículo 65. 1. Cuando la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de las respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad Local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo, para que anule dicho acto en el plazo máximo de un mes.2. El requerimiento deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada. Se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo.3. La Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa dentro del plazo señalado para la interposición del recurso de tal naturaleza señalado en la Ley Reguladora de dicha Jurisdicción, contado desde el día siguiente a aquel en que venza el requerimiento dirigido a la Entidad Local, o al de la recepción de la comunicación de la misma rechazando el

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Por lo que a nosotros afecta, nos referiremos únicamente al establecido en el artículo 65 del citado texto básico, que regula el régimen ordinario de impugnación.

El objeto es, como ya hemos señalado, muy amplio, ya que abarca el control general de la legalidad de los actos y acuerdos de las Administraciones locales.

En consecuencia, basta con que la Administración del Estado o de la correspondiente Comunidad Autónoma entienda que una Administración Local ha

---

requerimiento, si se produce dentro del plazo señalado para ello.<sup>4</sup> La Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá también impugnar directamente el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin necesidad de formular requerimiento, en el plazo señalado en la Ley Reguladora de dicha Jurisdicción. *(Artículo redactado conforme a la Ley 11/1999, de 21 de abril)*. Artículo 66. Los actos o acuerdos de las Entidades locales que menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas Entidades, podrán ser impugnados por cualquiera de los procedimientos previstos en el artículo anterior. *(Este párrafo inicial está redactado según la Ley 11/1999, de 21 de abril)* La impugnación deberá precisar la lesión o, en su caso, extralimitación competencial que la motiva y las normas legales vulneradas en que se funda. En el caso de que, además, contuviera petición expresa de suspensión del acto o acuerdo impugnado, razonada en la integridad y efectividad del interés general o comunitario afectado, el Tribunal, si la estima fundada, acordará dicha suspensión en el primer trámite subsiguiente a la presentación de la impugnación. No obstante, a instancia de la entidad Local y oyendo a la Administración demandante, podrá alzar en cualquier momento, en todo o en parte, la suspensión decretada, en caso de que de ella hubiera de derivarse perjuicio al interés Local no justificado por las exigencias del interés general o comunitario hecho valer en la impugnación. Artículo 67. *(Artículo redactado conforme a la Ley 11/1999)*. 1. Si una Entidad Local adoptara actos o acuerdos que atenten gravemente al interés general de España, el Delegado del Gobierno, previo requerimiento para su anulación al Presidente de la Corporación efectuado dentro de los diez días siguientes al de la recepción de aquéllos, podrá suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes para la protección de dicho interés.<sup>2</sup> El plazo concedido al Presidente de la Corporación en el requerimiento de anulación no podrá ser superior a cinco días. El del ejercicio de la facultad de suspensión será de diez días, contados a partir del siguiente al de la finalización del plazo del requerimiento o al de la respuesta del Presidente de la Corporación, si fuese anterior.<sup>3</sup> Acordada la suspensión de un acto o acuerdo, el Delegado del Gobierno deberá impugnarlo en el plazo de diez días desde la suspensión ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

infringido, de cualquier modo, el ordenamiento jurídico, para estar legitimada para impugnar el acto o acuerdo correspondiente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El repetido artículo 65 de la LBRL establece dos sistemas de impugnación, con o sin requerimiento previo a la Administración autora del acto o acuerdo.

No abundaremos más en ambos tipos, toda vez que la literalidad del artículo los define con total claridad.

Sin embargo, a lo que sí hemos de hacer referencia es a otro artículo de la Ley de Bases de Régimen Local, 7/1985, de 2 de abril, íntimamente relacionado con el 65, toda vez que es el que habilita la efectividad de éste: nos referimos al artículo 56 de dicho cuerpo legal.<sup>151</sup>

Este es uno de los principales problemas a los que en la práctica se enfrentan estos sistemas de control legalmente establecidos. Si nos fijamos en la dicción del artículo 56 de la LBRL, todos los “actos” de las Administraciones locales deberían remitirse a la Administración del Estado y de la correspondiente Comunidad Autónoma.

---

<sup>151</sup> Ley de Bases de Régimen Local, 7/1985, de 2 de abril... Artículo 56. 1. Las Entidades locales tienen el deber de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los plazos y forma que reglamentariamente se determinen, copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas. Los Presidentes y, de forma inmediata, los Secretarios de las Corporaciones serán responsables del cumplimiento de este deber. 2. En todo caso, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas estarán facultadas, con el fin de comprobar la efectividad, en su aplicación y, respectivamente, de la legislación estatal y la autonómica, para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo solicitar incluso la exhibición de expedientes y la emisión de informes. 3. La Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas deberán facilitar el acceso de los representantes legales de las Entidades locales a los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten directamente.

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Si recurrimos a las definiciones clásicas de “acto administrativo” nos encontramos, a simple título de ejemplo, con las siguientes:

García de Enterría: “Todo acto jurídico dictado por la administración y sometido al Derecho Administrativo”.

Zanobini: “Toda manifestación de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por la administración Pública en el ejercicio de sus funciones”.

Parada: “Acto dictado por una administración pública y otro poder público en el ejercicio de potestades administrativas y mediante el que impone su voluntad sobre derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados, bajo el control de la jurisdicción contencioso administrativa”.

Jurisprudencia: El carácter de acto administrativo solo se confiere a las resoluciones o manifestaciones de voluntad creadoras de situaciones jurídicas.

Bien, tomando como base cualquiera de estas definiciones es evidente que la firma de un contrato laboral entre el Presidente de una Corporación Local y un trabajador, o la toma de posesión de un funcionario interino ante el Presidente y el Secretario de una Corporación Local, constituyen actos administrativos.

Sin embargo, la práctica habitual de las Entidades locales a la hora de dar cumplimiento a la obligación establecida por el artículo 56 la LBRL se reduce a la remisión de un extracto de los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno Local y el Pleno de la Corporación; siendo así que de los Decretos dictados por la Alcaldía únicamente se inserta un listado en uno de los puntos del orden del día de las sesiones de estos órganos colegiados, con lo cual, en la práctica, ni a la Administración del

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Estado ni a la de la correspondiente Comunidad Autónoma llega la mínima información precisa para conocer el contenido y alcance de las Resoluciones de la Presidencia de las Corporaciones Locales.

De este modo, las decisiones en materia de contratación personal laboral temporal o nombramiento de funcionarios interinos, llevadas a efecto por Resolución de la Presidencia de la Corporación Local en uso de las competencias que le atribuye la LBRL<sup>152</sup>, no tienen la suficiente publicidad como para que las Administraciones Estatal y Autonómica puedan ejercer el control de legalidad que tienen atribuido.

En consecuencia, la única forma de hacer efectivos estos controles pasa necesariamente por el establecimiento de un específico procedimiento para llevar a cabo esa incorporación de efectivos temporales al empleo público Local que se caracterizará en todo caso por su excepcionalidad, (según los dictados básicos de las Leyes de Presupuestos), y que por lo tanto deberán ser motivados (legislación autonómica gallega de desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público) y objeto de un informe previo a la adopción de la resolución.

Si a este procedimiento le establecemos como último paso la obligación por parte de las Entidades locales de publicar en el Boletín Oficial de la Provincia las

---

<sup>152</sup> Artículo 21. ( Artículo modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre )1. El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones:...h) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal, y acordar su nombramiento y sanciones, incluida la separación del servicio de los funcionarios de la Corporación y el despido del personal laboral, dando cuenta al Pleno, en estos dos últimos casos, en la primera sesión que celebre. Esta atribución se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 99.1 y 3 de esta Ley. Artículo 34. 1. Corresponde en todo caso al Presidente de la Diputación:...h) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal, y acordar su nombramiento y sanciones, incluida la separación del servicio de los funcionarios de la Corporación y el despido del personal laboral, dando cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre. Esta atribución se entenderá sin perjuicio de lo previsto en el artículo 99.1 y 3 de esta Ley.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

contrataciones laborales temporales o nombramientos interinos que realice, probablemente habremos establecido los suficientes sistemas de publicidad de las contrataciones y nombramientos temporales como para permitir no ya el control previo sino también el control por parte de las otras Administraciones Públicas implicadas, e incluso de los ciudadanos interesados en el acceso al empleo público. En tal sentido, no estamos hablando de ninguna novedad extraordinaria, ya que estas mismas obligaciones se establecen expresamente para otros acuerdos en materia de personal.<sup>153</sup>

Posiblemente una regulación de este tipo supondría un importante freno a uno de los principales problemas de la gestión de los recursos humanos a los que se enfrentan las Administraciones locales.

Como conclusión a este apartado señalaremos que:

**Es imprescindible establecer un procedimiento para la contratación de personal laboral temporal y nombramiento de funcionarios interinos que, además de permitir controles previos a la formalización del acto administrativo (expediente con informe previo preceptivo), establezca específicos sistemas de remisión de copia de esos actos a las Administraciones del Estado y de la respectiva Comunidad Autónoma, para dar efectividad a las previsiones del artículo 65 de la Ley de Bases de Régimen Local, 7/1985, de 2 de abril.**

---

<sup>153</sup> Artículo 127 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local:

“Una vez aprobada la plantilla y la Relación de Puestos de Trabajo, se remitirá copia a la Administración del Estado y, en su caso, a la de la Comunidad Autónoma respectiva, dentro del plazo de treinta días, sin perjuicio de su publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia, junto con el resumen del Presupuesto.”

---

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

## CONCLUSIONES

### PRIMERA:

**La actual regulación legal de la Administración Local hace imposible generar modelos únicos de organización y prestación de servicios, no existiendo parámetros comunes para definir sus estructuras organizativas, sin perjuicio de lo cual deben establecerse, desde las Comunidades Autónomas en la medida de sus competencias, unos criterios mínimos de racionalización de Plantillas y Relaciones de Puestos de Trabajo.**

**Además son muchas aún las Administraciones locales que carecen de estos elementales sistemas de gestión. En la superación de esta carencia deben implicarse las otras Administraciones Públicas (Estatal y Autonómica).**

**Por tanto, es necesario establecer auténticos sistemas de planificación de los recursos humanos en la Administración Local que superen la actual situación de inactividad organizativa y de consecuente elusión sistemática en la práctica de los principios constitucionales de igualdad mérito y capacidad en el acceso al empleo público.**

No existe, pese a las determinaciones de los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, una estructura homogénea de los servicios prestados por las Corporaciones Locales modulados en función de la población de las mismas.

Por el contrario, el juego del principio de autonomía Local consagrado por la Constitución Española, unido a la figura de la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas y con amparo en la Ley de Bases citada, ha llevado a la

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

situación actual por la que cada municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

En consecuencia, la organización de cada Administración Local es peculiar y diferente de cualquier otra, no existiendo parámetros comunes para definir sus estructuras organizativas y en consecuencia sus necesidades concretas de recursos humanos a la hora de confeccionar sus Plantillas y Relaciones de Puestos de Trabajo.

Esto es, en definitiva, un importante hándicap a la hora de ejercer un correcto control sobre estos instrumentos de organización. No obstante, es evidente que tanto la autonomía Local como las facultades de autoorganización tienen sus límites en el elenco de normas jurídicas que los Ayuntamientos y Diputaciones deben respetar y cumplir al tomar sus decisiones, y por lo tanto, son susceptibles de controles, tanto administrativos como jurisdiccionales.

Sin embargo, afirmado esto, es obligado reconocer que hasta ahora no han funcionado correctamente al menos por lo que se refiere al empleo público Local.

Además, en la actualidad, son aún muchas las Entidades locales que carecen de auténticas Relaciones de Puestos de Trabajo como instrumento básico para la gestión de sus recursos humanos, siendo necesario un esfuerzo, tanto legislativo en el desarrollo autonómico del Estatuto Básico del Empleado Público, como técnico en el apoyo por parte de los servicios provinciales de asistencia al Municipio así como de los correspondientes departamentos autonómicos a los Ayuntamientos con menos recursos para generar modelos adaptables a cada Ayuntamiento en función de sus concretas características. Todo ello sin perjuicio de contar con la colaboración de empresas externas para la valoración de los puestos de trabajo y la evaluación del desempeño, si

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

se estima más conveniente por su especial dificultad técnica y sensibilidad de los resultados, y sin olvidar la necesidad de definir nuevos documentos complementarios que permitan reflejar la verdadera situación del personal que en cada momento presta sus servicios efectivos en cada Corporación Local. (Personal sujeto a subvenciones externas).

A estos problemas organizativos se une la práctica extendida en las Administraciones locales por la cual, pese a la inicial vocación funcionarial de la Constitución, la regulación posterior de función pública y su “interesada” interpretación, unidas a la inaplicación de las normas de régimen Local, ha permitido que la realidad del empleo público Local se haya decantado, de una forma mayoritaria, por la contratación laboral, que hoy es superior a la del resto de administraciones públicas españolas en conjunto.

Esto, sumado a la importante temporalidad del personal al servicio de los entes locales, nos sitúa ante un problema cuantitativamente muy importante, a la par que difícil de solucionar si no se ponen definitivamente límites al círculo vicioso actual que configura las plantillas locales sobre la base de la evolución desde personal laboral temporal irregularmente contratado hasta su transformación en personal laboral fijo o funcionario de carrera, a través de pronunciamientos de los Juzgados de lo Social (indefinido no fijo), consolidaciones de empleo y funcionarizaciones, donde los principios de igualdad, mérito y capacidad apenas pueden detectarse. Todo ello al margen de una planificación seria y consciente de los recursos humanos necesarios para la prestación de los servicios públicos locales.

Por todo esto, la Administración Local se viene enfrentando, desde la constitución de los primeros Ayuntamientos y Diputaciones democráticos, a una situación de sistemática elusión de los principios constitucionales y legales que regulan el acceso al empleo público, siendo sus causas, además de la situación expuesta, una

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

incorrecta regulación legal (en menor medida), una deficiente estructura técnico-jurídica de estas Administraciones y fundamentalmente, una extendida sensación de impunidad de la clase política Local frente a las normas jurídicas derivada de una incorrecta lectura de su legitimación democrática.

Por lo que se refiere a los procesos selectivos, tanto la actual legislación, como la persistente aplicación práctica de la misma por las Administraciones locales, a la hora de confeccionar las bases para la convocatoria de procesos de selección de empleados públicos locales, están propiciando actuaciones arbitrarias alejadas del respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al sector público, sin que ninguno de los sistemas de control de la actividad de las Administraciones locales demuestre eficacia alguna en su evitación. Más aún, las propias Comunidades Autónomas están muy lejos de poder llevar a cabo control alguno cuando ellas mismas incumplen la normativa legal.

Por ello es de gran trascendencia llamar la atención sobre la pobre respuesta que está teniendo, por parte de los poderes públicos, la generalizada convicción de la opinión pública de que el acceso al empleo público, y fundamentalmente al Local, está condicionado por circunstancias totalmente ajenas a los principios de igualdad, mérito y capacidad. En tal sentido, y ya que no podemos influir sobre las actitudes de determinados políticos, al menos, como profesionales del derecho, debemos procurar que el ordenamiento positivo contenga suficientes elementos de regulación como para minimizar el efecto pernicioso de determinadas conductas reprochables.

**Por otra parte, la dicotomía suscitada entre lo técnico y lo jurídico en materia organizativa unido a la escasa regulación legal ha generado una especie de “coto” o “reserva” a favor de la Administración en materia autoorganizativa que ha permitido en no pocas ocasiones el establecimiento de sistemas de gestión de los recursos humanos totalmente ajenas a los principios de eficacia y eficiencia y**

---

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

**consecución de los intereses generales que han de regir toda actuación pública.**

Realmente son muchos los casos en los que podría apreciarse una auténtica desviación de poder en la actuación de los órganos de gobierno locales. Sin embargo, estas conductas son de difícil apreciación por los Tribunales de Justicia, que en la mayoría de las ocasiones aceptan las alegaciones de uso de la potestad de autoorganización que esgrimen las Administraciones ante ellos.

**Solo una conciencia de la necesidad de aplicar métodos racionales de estructuración y organización de los servicios públicos con el establecimiento de los correspondientes organigramas, descripción de puestos, distribución de tareas y valoración de los puestos de trabajo puede alcanzarse una Administración moderna, eficaz y eficiente que sirva con profesionales a los intereses públicos para los que ha sido concebida.**

Superar la situación actual requiere de un doble esfuerzo: De una parte, mejorar el marco legal que regula los instrumentos de ordenación de los recursos humanos en particular y la estructuración y organización administrativa en general. De otra parte, resultan necesarios unos mayores controles de las actuaciones de las Administraciones locales en esta materia, tanto en lo referente a los encomendados a otras Administraciones Públicas como a los reservados a los Tribunales de Justicia.



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

### SEGUNDA:

**Es preciso regular la situación del personal al servicio de las Corporaciones Locales cuya estabilidad está vinculada a la continuidad de una subvención externa, así como la posible influencia en este problema de la nueva regulación de los funcionarios interinos contenida en el Estatuto Básico del Empleado Público, y articular el uso de la posibilidad de externalizar estos servicios.**

Cada vez es mayor el número de empleados públicos que prestan sus servicios en las Corporaciones Locales con contratos de trabajo o nombramientos interinos vinculados a la continuidad de las correspondientes subvenciones otorgadas por las Comunidades Autónomas y cuya situación debería ser objeto de regulación más amplia que la existente (prácticamente nula).

La configuración legal de nuevas posibilidades de nombramiento de funcionarios interinos, para el desempeño de funciones temporales, en detrimento de la utilización de las diversas modalidades de contratación laboral temporal es una opción muy útil desde el punto de vista práctico de la gestión de recursos humanos en la Administración Local y totalmente acorde con los principios que, desde la Constitución y pasando por la normativa básica y de desarrollo, rigen el empleo público español, sin perjuicio de la hasta ahora perniciosa proliferación del empleo público laboral. Sin embargo, no podemos caer en el error que su utilización tenga como finalidad única la perpetuación de la temporalidad en el empleo público, colocándose a salvo de los pronunciamientos de la jurisdicción social.

La privatización de determinados servicios que no conlleven las características señaladas por el Estatuto Básico del Empleado Público en su artículo 9.2 determinantes de su desempeño por funcionarios, constituye una opción factible para la prestación de los mismos, principalmente cuando se trata de servicios de nuevo establecimiento, ya se

## **Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local**

---

constituyan como consecuencia de un convenio de colaboración subvencionado por otra Administración Pública o de una decisión exclusivamente municipal.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

### TERCERA:

**Debe revisarse la aplicación generalizada del derecho laboral a la Administración Pública adoptándose medidas legislativas estatales precisas para regular esa aplicación y para eliminar la figura del “trabajador indefinido no fijo de plantilla”, así como para erradicar definitivamente la temporalidad en el empleo público provocada por la aparición esta figura, su falta de regulación y, en consecuencia, su olvido en la articulación de las ofertas de empleo público, obligando a las Administraciones Públicas a tomar una decisión organizativa sobre la situación de esos trabajadores indefinidos no fijos de plantilla en un plazo determinado desde su declaración como tales.**

La figura jurisprudencial del indefinido no fijo de plantilla no ha pasado a formar parte del ordenamiento jurídico positivo a través del Estatuto Básico del Empleado Público, siendo esta una asignatura pendiente del legislador estatal ya que el autonómico carece de habilitación constitucional para su regulación, pudiendo únicamente fijar medidas sancionadoras disuasorias de la comisión de irregularidades contractuales.

También podemos concluir que la doctrina jurisprudencial actual ha colocado al indefinido no fijo de plantilla en una posición similar a la del personal laboral interino, con la importante diferencia, a nivel de coherencia del sistema, de que la interinidad propia presupone necesariamente la existencia de una plaza vacante mientras que esta figura jurisprudencial se caracteriza por que en la mayoría de los casos no existe tal vacante. Por lo tanto, este remedio jurisprudencial no puede considerarse válido, debiendo ser objeto de solución normativa.

La actual regulación de la oferta de empleo público mejora la establecida inicialmente por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

Función Pública. No obstante, aún es preciso profundizar en la imbricación de las normas que constituyen el sistema de acceso al empleo público para evitar distorsiones que permitan la continuidad de la temporalidad en el mismo como fórmula de “fidelización” al servicio de cierta clase política Local, estableciendo medios que obliguen a adoptar decisiones organizativas en torno al personal declarado indefinido no fijo de plantilla por los tribunales de la jurisdicción social.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

### CUARTA:

**Es preciso fijar un correcto procedimiento de acceso al empleo público temporal sobre cuya base puedan articularse los correspondientes controles que necesariamente deberá incluir la exigencia de un informe previo y de la comunicación de la resolución a la Administración del Estado y a la de la Comunidad Autónoma respectiva, dentro del plazo que se determine, y sin perjuicio de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.**

Las recomendaciones hechas por la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público no han pasado al texto definitivo del mismo, por lo que se refiere a la propuesta de establecer la responsabilidad de las autoridades o funcionarios que propicien o permitan la contratación o prolongación irregular de la relación de servicio o contratación laboral de empleados públicos interinos o temporales, cuando dicho nombramiento o contratación sea atribución o competencia suya. La Comisión proponía en este sentido el establecimiento legal de la exigencia de informe previo del titular del órgano que tenga a su cargo el asesoramiento legal de la Administración, informe que debería emitir de oficio y bajo su responsabilidad.

Por lo tanto, le queda ahora al legislador autonómico, como tímidamente ha hecho el gallego, la tarea de establecer un procedimiento que regule la contratación laboral temporal y el nombramiento de funcionarios interinos con los necesarios controles previos a su materialización.

Este procedimiento, además de permitir controles previos a la formalización del acto administrativo, debe señalar específicos sistemas de remisión de copia de esos actos a las Administraciones del Estado y de la respectiva Comunidad Autónoma para dar efectividad a las previsiones del artículo 65 de la Ley de Bases de Régimen Local, 7/1985, de 2 de abril, sin olvidarse también de la posibilidad de establecer la obligación

## **Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local**

---

de publicar en el Boletín Oficial de la Provincia las contrataciones y nombramientos temporales realizados.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

BIBLIOGRAFIA
AUTORES
ALVAREZ CUESTA, Henar, "La progresiva desprotección convencional de los trabajadores al servicio de Ayuntamientos y el imposible descuento de indemnizaciones de otras ya percibidas", publicado en Aranzadi Social paraf. 30/2008 (Presentación) BIB 2008/1623, Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2008.
ARROYO YANES. L. M. Cuerpos Generales Versus Cuerpos especiales, la fragmentación de la función pública española en el, siglo XIX. R.V.A.P. Numero 23.1989.
ARROYO YANES. L. M. La carrera administrativa de los funcionarios públicos. Tirant lo Blanch, Valencia. 1994.
ARROYO YANES. L. M. La ordenación de la Función Pública contemporánea. 1808-1963. IAAP Gen. Sevilla .1996.
BAENA ALCAZAR. Estructura de la función pública y burocracia en España. Oñate. 1984.
BAENA ALCAZAR. La carrera administrativa y la política de personal y de la Administración Pública en España. Valencia 1980.
BAENA ALCAZAR. Reflexiones sobre políticos y funcionarios en aavv. Gobierno y Administración en la Constitución. Volumen 1.Madrid. 1988.
BELTRAN VJLLALBA. Miguel. Datos para el estudio de los funcionarios en España. DA. núm. 173.
BELTRAN VJLLALBA. Miguel. De la reforma de la Administración Pública al control de la calidad de los servicios ciudadanos comunitarios en la función pública de otros estados miembros. R.V.A.P. Número. 50. Páginas 13 y siguientes.
BELTRAN VJLLALBA. Miguel. La elite burocrática española .Madrid 1977.
BELTRAN VJLLALBA. Miguel. La formación de la administración española

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

BIBLIOGRAFIA
AUTORES
contemporánea. R.V.A.P.N.25.
BOLTAINA BOSCH, Xabier, "Régimen jurídico del los trabajadores indefinidos no fijos de la Administración Pública", publicado en Aranzadi Social nº 4/2002 (Estudio) BIB 2002/533, Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2002.
BORRAJO INIESTA. Iñigo. El intento de huir del Derecho Administrativo. Revista Española de Derecho Administrativo. Número.78.1993
CARRO MARTÍNEZ, A., Reflexiones sobre aspectos actuales de la Función Pública Española, Madrid, 1974.
CASTILLO BLANCO, F. Es precisa una reforma del sistema retribuido de los funcionarios Públicos. Una reflexión mirando a la historia. Civitas Número.112.
CASTILLO BLANCO, F. Función pública y poder disciplinario. Madrid. 1992.
CASTILLO BLANCO, F. Management y Derecho Administrativo, Hacia una necesaria Evolución del Derecho de la Función Pública y la Gestión de los Recursos Humanos. Revista de la Administración Andaluza. Número 26 .1996
CASTILLO BLANCO, F. Manual de Empleo Público. Madrid. Iustel.2009.
CASTILLO BLANCO, F. Reflexiones sobre aspectos actuales de la Función Pública Española. Madrid 1974.
CATALÀ POLO. Rafael. El régimen jurídico de los empleados en los sistemas privados de gestión de los servicios públicos. Aproximación de régimen en la Administración General del Estado. Documentación Administrativa. Numero 243.1995.
CAVAS MARTINEZ, Faustino, "La contratación temporal sucesiva: problemas interpretativos.", publicado en Aranzadi Social nº. 6/2008 (Tribuna) BIB 2008/1113, Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2008.
CORDERO SAAVEDRA, Luciano, "El fraude de Ley en la contratación por las administraciones públicas y sus consecuencias jurídicas", publicado en Aranzadi Social



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

BIBLIOGRAFIA
AUTORES
paraf. 42 (Presentación) BIB 2003\1145, Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2003.
CORRAL VILLALBA, Juan, Como hacer la valoración de puestos de trabajo en un Ayuntamiento: La Relación de Puestos de Trabajo, CIVITAS, Práctica Colección, 1ª Edición – Madrid, 2001.
CRESPO MONTESLA, Luis Fernando, REFORMA LEGAL DE LA FUNCIÓN PUBLICA ESPAÑOLA DE LOS AÑOS SESENTA, Revista de Administración Pública, núm. 149, Mayo-agosto 1999.
CRUZ VILLALÓN, Jesús y OTROS, "LA REFORMA LABORAL DE 2006. REAL DECRETO LEY 5/2206 DE 9 DE JUNIO", Lex Nova, Valladolid, Edición 2006.
CUETO, J. L. Los Secretarios de las Corporaciones Locales. RVAP. Número 20. 1988
DE LA OLIVA, A., «La articulación en cuerpos de la Función Pública española. Evolución y resultados ante la clasificación de puestos de trabajo», en la ob. col. Clasificación de puestos de trabajo, Madrid, 1965.
DE VICENTE DOMINGO, R. El puesto de trabajo en el Derecho de la Función Pública, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
DE VICENTE PACHES, Fernando, "Libertad sindical y órganos de representación del personal laboral de la Administración Local". Revista de Estudios locales, num. 112/2008. Julio-Agosto, BIB 2008\2643, THOMSON ARANZADI.
DEL SAZ, Silvia. La laboralización de la Función Pública, del contrato laboral para trabajos manuales al contrato de alta Dirección. Documentación Administrativa. Número 243.1985
EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS, Redacción, "NUEVO RÉGIMEN LOCAL", Tomo II", El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 4ª Edición 2001.
FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. La planificación económica, camino de libertad, en

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

BIBLIOGRAFIA
AUTORES
Estudios de Derecho y Hacienda. Homenaje a César ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, vol. 1, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987.
FONDEVILA ANTOLÍN, J. Nuevos aspectos sobre la naturaleza de las estructuras orgánicas y Relaciones de Puestos de Trabajo: jurisprudencia reciente. «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 28 (1990).
FUENTETAJA PASTOR, Jesús. La Función PÚBLICA Comunitaria, contrapunto a la tendencia Laboralizadora en Europa. D.A. Número 243.1995.
FUENTETAJA PASTOR, Jesús. La Función PÚBLICA Comunitaria. Marcial Pons. Madrid.2000.
FUENTETAJA PASTOR, Jesús. La Reforma de la Función Pública Europea .Revista de Derecho Comunitario. Número 8, 2004.
GARCIA DE ENTERRIA, E. Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial, Tecnos, 2ª Ed. Madrid. 1981.
GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y ESCALANTE, José Antonio, "Código de la Función Pública (Régimen General)", Civitas, Madrid, 2ª Edición, 1999.
GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, "Democracia, Jueces y control de la Administración". Civitas. 2ª Edición, 1996.
GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, "Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común". RAP, nº 130. Enero-Abril 1993.
GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo, La Administración española, Alianza Editorial, Madrid, 1972 (reimp. 1995).
GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, MUÑOZ MACHADO, Santiago y OTROS, "Código de las Leyes Administrativas, Tomos I y II", Civitas, Madrid, 14ª Edición, 2007.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

BIBLIOGRAFIA
AUTORES
GARCÍA ENTERRIA Eduardo. La Administración Pública Española. Madrid. 1972.
GARCÍA GIL, Begoña, "¿Contrato de trabajo para obra o servicio determinado o contrato de trabajo fijo discontinuo?: Trabajadores que prestan servicios de docencia en Centros de Innovación y Formación Ocupacional.", publicado en Aranzadi Social paraf. 31/2008 (Presentación) BIB 2008/1624, Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2008.
GARRIDO FALLA, F. Tratado de Derecho Administrativo, vol. I, Tecnos, 10ª Ed. Madrid. 1987
GARRIDO FALLA, Fernando, "Reformas de la Función Pública". Tecnos, 1985.
GIL PLANA, Juan, "La selección del personal laboral de las Administraciones locales". Revista de Estudios locales, num. 112/2008. Julio-Agosto, BIB 2008\2639, THOMSON ARANZADI.
GONZALEZ BOTIJA Y OTROS. Acceso a la Función Pública y Provisión de puestos de trabajo y ejecución de sentencias. Revista Española de Derecho Administrativo, número 133. Marzo 2007.
GONZALEZ PEREZ. Jesús. La selección de los funcionarios públicos, en Documentación Administrativa, número 7.
GUAITA, A., La unificación de los Cuerpos. Posibilidades y desarrollo, III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa. 1963.
GUTIÉRREZ REÑÓN, A., La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas, «DA», núms. 210-211 (1987).
HERACLEOUS, LOIZOS (2003). Estrategia y Organización: Al darse cuenta de Dirección Estratégica . Cambridge University Press. Cambridge University Press.
JIMENEZ ASENSIO. R. La dirección pública en la Administración Local, los funcionarios con habilitación nacional como directivos públicos. Revistas de estudios locales, canal, número extraordinario de julio de 1997.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

BIBLIOGRAFIA
AUTORES
JIMENEZ ASENSIO. R. La Función Directiva en el sector Público Español, Tipología de regímenes jurídicos de los directivos Públicos. Documentación Administrativa. Número 241-242.1995.
JIMENEZ ASENSIO. R. Los Regímenes de Función Pública en Francia y en España, .- Cuerpos Generales Versus Cuerpos Especiales, la Fragmentación de la Función pública Española en el siglo XIX. Rvap. Número 23. 1989.
LORENZO DE MEMBIELA, Juan B."Análisis sucinto del Estatuto Básico del Empleado Público. Ley 7/2007 (RCL 2007,768)", publicado en Actualidad Jurídica Aranzadi num. 733/2007 (Comentario) BIB 2007\10083, Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2007.
MARINO JALVO. Belén. El régimen disciplinario de los funcionarios. Valladolid. Lex Nova.1999.
MARTINEZ MARIN. Antonio. Funcionarios locales con Habilitación. Pasado Presente y Futuro Tecnos. Madrid.2006.
MEILAN GIL, J. L. La distinción entre norma y acto administrativo, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967.
MORELL OCAÑA, L. Curso de Derecho Administrativo (Tomo 1), Aranzadi Editorial, Pamplona, 1996.
MORELL OCAÑA. Luís. Curso de Derecho Administrativo. Tomo. I. Aranzadi.
MORELL OCAÑA. Luís. El sistema de la confianza política en la administración. Madrid. Civitas .1994.
MOREU CARBONELL, Elisa, LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO EN EL PROCESO DE REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS, Revista de Administración Pública, núm. 144, Septiembre-diciembre 1997.
MOREY JUAN, ANDRÉS. Las Relaciones de Puestos de Trabajo: su naturaleza

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

BIBLIOGRAFIA
AUTORES
jurídica y problemática. Revista general de derecho.
MUÑOZ MACHADO, Santiago y OTROS, "TRATADO DE DERECHO MUNICIPAL I", Thomson Civitas, Madrid, 2ª Edición 2003.
NICOLAS BERNAD, José Alberto, "El fraude de ley en la contratación temporal y su incidencia en el contrato de trabajo para obra o servicio determinado.", publicado en Cuadernos de Aranzadi Social nº. 32/2008 2 (Estudios) BIB 2008/2781, Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2008.
NICOLAS BERNAD, José Alberto, "La contratación laboral temporal irregular en la Administración Pública: evolución jurisprudencial.", publicado en Aranzadi Social nº. 2/2000 (Estudios) BIB 2000/158, Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2000.
NIETO, A., La organización del desgobierno, Ariel, Madrid, 1988, págs. 102 y ss.. y su edición actualizada. La «nueva» organización del desgobierno, Ariel, Madrid, 1996.
NIETO, Alejandro. Burocracia y sociedad democrática en Jornadas Administrativas del INAP. Madrid. 1978.
NIETO, Alejandro. Estudios sobre la Burocracia Española. Madrid. 1974.
NIETO, Alejandro. La organización del desgobierno. Barcelona. Ariel. 1985.
NIETO, Alejandro. Los derechos adquiridos de los funcionarios. RAP. núm.39.
ORTEGA, Luis. La incidencia del desarrollo del Estado autonómico, sobre la concepción del sistema de habilitación nacional de los funcionarios locales. R.A.P. Número 153.Septiembre –Diciembre.2000.
ORTEGA, Luis. Los derechos sindicales de los funcionarios públicos. Madrid. Tecnos. 1983.
ORTEGA, Luis. Reflexiones en torno a una revisión de los planteamientos generales de la relación de empleo público. Revista Española De Derecho Administrativo. Número 26.1980.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

BIBLIOGRAFIA
AUTORES
PALACIN SÁENZ, Bernabé. “Empleados públicos locales: ¿queda algo por hacer después de cumplir con los requerimientos legales sobre ordenación, planificación y gestión de los recursos humanos? Los modelos de calidad como exponentes de metodologías que trascienden el estatuto público”. Noticias Jurídicas. Mayo 2009.
PALACIN SÁENZ, Bernabé. Provisión de puestos de trabajo y movilidad. (Adaptación EBEP), Cursos descentralizados del INAP, 2010.
PALOMAR OLMEDA, Alberto, "El nuevo Estatuto del Empleado Público. Punto de Actualidad Legal". Thomson Aranzadi, Pamplona, 2007.
PALOMAR OLMEDA, Alberto, "La problemática determinación del régimen jurídico del personal laboral al servicio de la administración y, especialmente, de la Administración Local". Revista de Estudios locales, num. 112/2008. Julio-Agosto, BIB 2008\2645, THOMSON ARANZADI.
PALOMAR OLMEDA, Alberto, "La problemática determinación del régimen jurídico del personal laboral al servicio de la Administración y, especialmente, de la Administración Local". Revista de Estudios locales, num. 112/2008. Julio-Agosto, BIB 2008\2645, THOMSON ARANZADI.
PALOMAR OLMEDA, Alberto. Organización y empleo públicos. Buenos Aires. Madrid 2005.
PALOMAR OLMEDA, Alberto. Código de la FUNCIÓN Pública. Pamplona. Aranzadi. 2003.
PALOMAR OLMEDA, Alberto. Comentarios a la Ley 7/2007 de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público, Obra dirigida por Alberto Palomar y Antonio Sempere Navarro coordinada por Yolanda Quintanilla. Aranzadi- Thomson.2008.
PALOMAR OLMEDA, Alberto. Derecho a la función pública Régimen jurídico de los Funcionarios públicos. 5ª edición. Dykenson. Madrid.2000.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

BIBLIOGRAFIA
AUTORES
PALOMAR OLMEDA, Alberto. Pautas para el diseño de un estatuto de directivo público para las administraciones convencionales. R.V.A.P. número 72. 2005.
PARADA VAZQUEZ, Ramón, "DERECHO ADMINISTRATIVO II, ORGANIZACIÓN Y EMPLEO PÚBLICO", Marcial Pons, Madrid, 20ª Edición 2008.
PARADA VAZQUEZ, Ramón, Derecho Administrativo, Organización y empleo público. 12 ediciones. Madrid. 1998.
PARADA VAZQUEZ, Ramón, Derecho del Empleo Público, Ley 77/2007, de 12 de abril. Del Estatuto Básico del Empleado Público. Madrid.2007.
PARADA VAZQUEZ, Ramón, Empleo Público y Globalización de la Economía. D.A. 243.1995.
PARADA VAZQUEZ, Ramón, Sindicatos y Asociaciones de Funcionarios. Madrid. Tecnos. 1968.
PÉREZ GÓMEZ. J.M. Introducción al régimen jurídico de los funcionarios Públicos. Granada (Comares). 1993.
PEREZ LUQUE, Antonio, "La selección del personal permanente de las Corporaciones Locales". EL CONSULTOR, Madrid, 2001.
PINAZO HERNANDIS, Javier, "Disonancias y ausencias en la relación laboral de empleo público: un Estatuto Básico insuficiente", publicado en Actualidad Jurídica Aranzadi num. 770/2009 (Comentario), Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2009.
PINAZO HERNANDIS, Javier, "Reflexión sobre la tipificación normativa del contratado laboral de tiempo indefinido en el Estatuto Básico del Empleado Público", publicado en Actualidad Jurídica Aranzadi num. 746/2008 (Comentario), Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2008.
QUINTANILLA NAVARRO, Raquel Yolanda, "La consolidación del empleo público temporal y el principio de igualdad", publicado en Aranzadi Social paraf 50/2008

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

BIBLIOGRAFIA
AUTORES
(Presentación) BIB 2008\2449, Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2008.
RIVERO YSERN, José Luis, "Manual de Derecho Local", Thomson Civitas, Madrid, 5ª Edición, 2003.
RODRIGUEZ HERRERO. V. Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público, De la Ley 7/2007 DE 12 DE ABRIL. Comunidad de Madrid 2008.
RODRÍGUEZ VIÑALS, RAMÓN, Manual práctico de GESTIÓN Y VALORACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO EN UN AYUNTAMIENTO, 3ª edición –Palma de Mallorca, 2000.
ROMAGNOLI Umberto. El resistible ascenso de la función Directiva Administrativa. Documentación Administrativa. Número 210-211. 1987.
ROQUETA BUJ, Remedios, "La negociación colectiva del personal laboral de las administraciones locales tras el Estatuto Básico del Empleado Público". Revista de Estudios locales, num. 112/2008. Julio-Agosto, BIB 2008\2644, THOMSON ARANZADI.
RUIZ OJEDA, Alberto. (Coordinador). El gobierno Local .Homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña. Los funcionarios de Habilitación de carácter Estatal en el Estatuto Básico del Empleado Público. Iustel .Madrid .2010
SAINZ MORENO, Fernando. EL Estatuto de la función Pública después de la sentencia TC99-87 y de la ley 23-1988.Revista de Administración Pública. Número 1 17. Páginas 321 a 365.
SAINZ MORENO, Fernando. Estudios Para la Reforma de la Administración Pública. Madrid. INAP. 2004
SALA FRANCO, Tomás y ALTÉS TÁRREGA, "El despido del personal laboral en la Administración Local". Revista de Estudios locales, num. 112/2008. Julio-Agosto, BIB 2008\2646, THOMSON ARANZADI.

---



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

BIBLIOGRAFIA
AUTORES
SALA FRANCO, Tomás y ALTÉS TÁRREGA, Juan Antonio, "La contratación de personal laboral en la Administración Local". Revista de Estudios locales, num. 112/2008. Julio-Agosto, BIB 2008\2640, THOMSON ARANZADI.
SALA FRANCO, Tomás, en SANCHEZ MORÓN, M Y OTROS, "COMENTARIOS A LA LEY DEL ESTATUTO BASICO DEL EMPLEADO PUBLICO", Valladolid, 1ª Edición 2007.
SÁNCHEZ BLANCO. A. La Discrecionalidad técnica de los tribunales de oposiciones y concursos. RAP. NÚMERO 30. 1981.
SANCHEZ MORÓN, Miguel La Función Pública Directiva en Francia Italia y en España.INAP.2007
SANCHEZ MORÓN, Miguel Sobre la Reforma Administrativa Italiana, del Periodo de Transición, con especial referencia a la Organización Administrativa y al empleo Público. RAP.134. 1999.
SANCHEZ MORÓN, Miguel Y OTROS, "COMENTARIOS A LA LEY DEL ESTATUTO BASICO DEL EMPLEADO PÚBLICO", Lex Nova. Valladolid, 1ª Edición 2007.
SANCHEZ MORÓN, Miguel, "DERECHO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", Tecnos, Madrid, 2ª Edición 1997.
SANDE PEREZ-BEDMAR, María de, "Empleo y prestación de servicios en la Administración Pública", 2006.
SANTAMARÍA PASTOR, J. A. Principios de Derecho Administrativo, Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1990.
SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, "Apuntes de Derecho Administrativo. El personal al servicio de la Administración Pública". Universidad Complutense, Madrid, 1982.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

BIBLIOGRAFIA
AUTORES
SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, "Principios de Derecho Administrativo General". Iustel, Madrid, 1ª Edición, 2004.
SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, Principios de Derecho Administrativo General. Iustel, Madrid, 1ª Edición, 2004.
SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, y otros, "Estudios para la reforma de la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública", Madrid, 1ª Edición, 2004.
SARMIENTO LARRAURI., José Ignacio. Antecedentes históricos los Abogados del Estado. Revista Foro de las Ciencias Jurídicas y Sociales. Número 6. 2007.
SARMIENTO LARRAURI., José Ignacio. El Estatuto Básico y los Funcionarios locales. Actualidad Administrativa. Número 21. Año 2009. Páginas 2522-2530.
SARMIENTO LARRAURI., José Ignacio. El gobierno Local .Homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña. Los funcionarios de Habilitación de carácter Estatal en el Estatuto Básico del Empleado Público. Obra coordinada por D. Alberto Ruiz Ojeda. Iustel Madrid. 2010.Págs., 688 a 710.
SARMIENTO LARRAURI., José Ignacio. Estatuto O'Donnell. Revista de la facultad de Derecho. Número94.Madrid .2001.
SARMIENTO LARRAURI., José Ignacio. Una aproximación al régimen de los funcionarios. Revista Foro de las Ciencias Jurídicas y Sociales. Número 1. 2005.
SEMPERE NAVARRO, Antonio V. "Sobre la aplicación del nuevo artículo 15,5 ET en el sector público", publicado en Repertorio de Jurisprudencia nº 22/2006 (Comentario) BIB 2006/1625, Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2006.
SEMPERE NAVARRO, Antonio V. y CARDENAL CARRO, Miguel, "Contrato eventual ligado a subvención pública para nueva actividad y sucesivas vinculaciones temporales", publicado en Repertorio de Jurisprudencia nº 18/2004 (Comentario) BIB

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

BIBLIOGRAFIA
AUTORES
2004/1574, Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2004.
SEMPERE NAVARRO, Antonio V. y QUINTANILLA NAVARRO, Raquel Yolanda, "El personal laboral del sector público", publicado en Aranzadi Social nº 14/2007 (Tribuna) BIB 2007/1814, Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2007.
SERRANO FERRER, María Esperanza, "Indefinido pero no fijo. STS de 30 de mayo de 2007", publicado en Espúblico.es, 28 de marzo de 2008.
VICENTE DOMINGO. R. E. Un puesto de trabajo en el derecho de la función Pública. Valencia. Tirant Lo Blanch .1997.
VICENTE PALACIO, Aranzazu, "La dotación presupuestaria como justificativa de los contratos para obra o servicio determinado en perjuicio de la contratación fija discontinua: matizaciones a la doctrina reiterada del TS admitiendo la adecuación del contrato para obra o servicio determinado para las campañas de detección de incendios.", publicado en Aranzadi Social paraf. 37 (Presentación) BIB 2002/1569, Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2002.
VILLANUEVA PUERTOLLANO, Ricardo y otros, AYUNTAMIENTO Y CIUDADANO, Ayuntamiento de Santurtzi, Bilbao, 1998.
VILLANUEVA PUERTOLLANO, Ricardo y otros, ANALISIS TÉCNICO JURÍDICO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, Ayuntamiento de Orihuela, Alicante, 2002.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

DOCUMENTOS
-
ACUERDO ADMINISTRACIÓN - SINDICATOS PARA LA MODERNIZACIÓN Y MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- Madrid 7 de noviembre de 2002. Publicación B.O.E. De 18 de noviembre de 2008.
BOLETÍN ESTADÍSTICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.-Extracto de la edición impresa de julio 2008.- M.A.P.
CEMICAL, "El Estatuto Básico del Empleado Público, propuestas de desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas", Diputación de Barcelona, Barcelona, 1ª Edición, 2008.
CONTRATOS DE TRABAJO. MINISTERIO DE TRABAJO (página web).
DEFENSOR DEL PUEBLO Informe anual 1990 y debates en las Cortes Generales. CORTES GENERALES. Edición preparada por el Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo.
DEFENSOR DEL PUEBLO DE CASTILLA - LA MANCHA, "Informe Anual 2007", Toledo, 2007
DIARIO DE SESIONES DEL SENADO, AÑO 2007, VIII LEGISLATURA, COMISIONES Nº 435, COMISIÓN DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 12 de marzo de 2007.
EXCMO. AYUNTAMIENTO DE LAREDO, "Convocatoria con destino a la contratación en régimen laboral y mediante contrato indefinido (no fijo) de tres plazas de técnicos superiores para educación infantil para el aula de primer ciclo de educación infantil de colegios públicos de Laredo" y "Convocatoria con destino a la contratación en régimen laboral y mediante contrato indefinido (no fijo) de seis plazas de auxiliares educadores para educación infantil para el aula de primer ciclo de educación infantil de colegios públicos de Laredo", Página web del Ayuntamiento, Laredo, 14 noviembre 2008.
INFORME DE LA COMISION TECNICA PARA EL ESTUDIO Y PREPARACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO, Madrid, 25 de abril de 2005 (M.A.P.).
MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, "Criterios para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración Local", Madrid.
TRIBUNAL DE CUENTAS, "Informe elaborado por el Tribunal de Cuentas relativo a la moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación de las entidades locales", Madrid, 2001.

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

JURISPRUDENCIA			
FECHA	TRIBUNAL	SALA	REFERENCIA
12/12/2008	T.Supremo	Social	JUR\2009\46918
06/11/2008	T.Supremo	Social (Auto)	JUR\2009\2718
05/11/2008	T.Supremo	Social	JUR\2009\2793
03/11/2008	T.Supremo	Social	JUR\2009\2805
16/10/2008	T.Supremo	Social (Auto)	JUR\2008\380728
25/09/2008	TSJ Galicia	Social	JUR\2008\360726
21/07/2008	T.Supremo	Social	RJ\2008\6611
21/07/2008	T.Supremo	Social	RJ\2008\6611
16/07/2008	TSJ Andal,Gran.	Social	JUR\2009\30613
07/07/2008	TSJ Galicia	Social	JUR\2008\233232
20/06/2008	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2008\6483
14/05/2008	T.Supremo	Social (Auto)	JUR\2008\232603
14/05/2008	T.Supremo	Social	RJ\2008\3488
21/04/2008	TSJ Canar, Ten.	Social	AS\2008\1441
18/04/2008	TSJ Galicia	Social	AS\2008\1265
06/03/2008	TSJ Baleares	Social	AS\2008\1429
20/02/2008	TSJ Cast.-Mancha	Social	AS\2008\2809
29/01/2008	T.Supremo	Social (Auto)	JUR\2008\186484
17/01/2008	TSJ Extremadura	Social	JUR\2008\87526
03/01/2008	TSJ Extremadura	Social	JUR\2008\88697
17/12/2007	TSJ Madrid	Social	AS\2008\1281
17/12/2007	T.Supremo	Social	RJ\2008\1390
19/11/2007	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2008\566
30/10/2007	T.Supremo	Social	RJ\2008\611
16/10/2007	TSJ Cast.-Mancha	Contenc.-Admvo.	JUR\2008\47587
12/09/2007	TSJ Andaluz,Gran.	Social	AS\2008\2103
01/09/2007	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2007\7925
18/07/2007	T.Supremo	Social	RJ\2007\6738
30/05/2007	T.Supremo	Social	RJ\2007\6113
24/05/2007	T.Supremo	Social (Auto)	JUR\2007\292261
26/04/2007	T.Supremo	Social	RJ\2007\4634
20/03/2007	TSJ Extremadura	Social	AS\2007\1906

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

JURISPRUDENCIA			
FECHA	TRIBUNAL	SALA	REFERENCIA
20/03/2007	TSJ Cast.-Mancha	Contenc.-Admvo.	EDJ 2007/80723
07/03/2007	T.Supremo	Social	RJ\2007\2284
01/03/2007	T.Supremo	Social (Auto)	JUR\2007\131779
28/02/2007	T.Supremo	Social (Auto)	JUR\2007\131792
27/02/2007	TSJ Valencia	Social	JUR\2007\216518
22/02/2007	T.Supremo	Social	RJ\2007\2883
10/01/2007	T.Supremo	Social (Auto)	JUR\2007\109621
21/12/2006	T.Supremo	Social	RJ\2007\315
05/12/2006	T.Supremo	Social (Auto)	JUR\2007\59475
22/11/2006	T.Supremo	Social (Auto)	JUR\2007\66505
16/10/2006	TSJ Madrid	Social	AS\2007\183
09/10/2006	TSJ Cantabria	Contenc.-Admvo.	JUR\2007\297782
19/07/2006	T.Supremo	Social (Auto)	JUR\2006\284323
30/05/2006	T.Supremo	Social (Auto)	JUR\2006\202015
23/11/2005	TSJ Galicia	Contenc.-Admvo.	JUR\2006\86566
16/11/2005	TSJ Cast.-Mancha	Social	AS\2005\3795
15/11/2005	TSJ Cast.-Mancha	Social	AS\2005\3667
19/10/2005	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2005\8265
15/07/2005	TSJ Valencia	Social	AS\2005\2411
08/07/2005	TSJ Valencia	Social	JUR\2005\276570
24/05/2005	TSJ Cataluña	Social	AS\2005\2042
15/02/2005	TSJ Cast-León, Bur	Social	AS\2005\595
09/02/2005	TSJ Madrid	Contenc.-Admvo.	JUR\2006\201022
26/10/2004	TSJ Cast-León, Bur	Social	AS\2005\169
07/10/2004	T.Supremo	Social	RJ\2004\6429
07/10/2004	T.Supremo	Social	RJ\2005\2167
02/09/2004	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2004\5919
28/06/2004	T.Supremo	Social	RJ\2004\6101
03/06/2004	T.Supremo	Social	RJ\2004\5386
11/05/2004	T.Supremo	Social	RJ\2004\4606
26/04/2004	TSJ Madrid	Social	AS\2004\2419
26/04/2004	TSJ Madrid	Social	AS\2004\2558
04/11/2003	TSJ Navarra	Contenc.-Admvo.	JUR\2004\108541
22/10/2003	TSJ Cantabria	Social	AS\2004\864

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

JURISPRUDENCIA			
FECHA	TRIBUNAL	SALA	REFERENCIA
18/07/2003	T.Supremo	Social	EDJ 2004/160118
06/05/2003	T.Supremo	Social	RJ\2003\5765
04/04/2003	TSJ Galicia	Social	JUR\2003\217763
04/04/2003	TSJ Galicia	Social	JUR\2003\217763
26/02/2003	TSJ Valencia	Social	AS\2003\2917
20/09/2002	TSJ Navarra	Contenc.-Admvo.	RJCA\2002\1060
04/07/2002	TSJ Valencia	Contenc.-Admvo.	JUR\2004\16874
27/05/2002	T.Supremo	Social	RJ\2002\9893
29/04/2002	TSJ Baleares	Social	AS\2002\2331
27/03/2002	T.Supremo	Social	RJ\2002\5312
21/03/2002	T.Supremo	Social	RJ\2002\5990
21/03/2002	T.Supremo	Social	RJ\2002\5990
14/03/2002	T.Supremo	Social	RJ\2002\5205
12/03/2002	T.Supremo	Social	RJ\2002\5139
27/02/2002	T.Supremo	Social	NSJ010969
14/02/2002	Tribunal Constitucional	Pleno	RTC\2002\37
11/02/2002	TSJ Andaluz, Sev.	Contenc.-Admvo.	JUR\2002\148573
18/10/2001	TSJ Canarias, Ten.	Social	JUR\2002\26405
09/07/2001	T.Supremo	Social	RJ\2001\7010
18/06/2001	TSJ Valencia	Contenc.-Admvo.	JUR\2004\32569
11/05/2001	TSJ Galicia	Social	AS\2001\1775
30/04/2001	T.Supremo	Social	RJ\2001\4613
30/04/2001	T.Supremo	Social	RJ\2001\4615
10/02/2001	TSJ Cast.-Mancha	Contenc.-Admvo.	JUR\2001\124562
29/11/2000	T.Supremo	Social	RJ\2001\1440
18/09/2000	TSJ Canarias, LPal.	Contenc.-Admvo.	JUR\2001\17515
26/06/2000	TSJ Cast-León, Val	Social	AS\2000\3038
02/06/2000	T.Supremo	Social	RJ\2000\6890
02/06/2000	T.Supremo	Social	RJ\2000\6890
29/05/2000	T.Supremo	Social	RJ\2000\4804
25/04/2000	TSJ Valencia	Contenc.-Admvo.	JUR\2001\35384
27/03/2000	T.Supremo	Social	RJ\2000\3128
08/02/2000	T.Supremo	Social	RJ\2000\1744
10/11/1999	T.Supremo	Social	RJ\1999\7843

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

JURISPRUDENCIA			
FECHA	TRIBUNAL	SALA	REFERENCIA
20/10/1999	T.Supremo	Social	RJ\1999\8401
05/10/1999	T.Supremo	Social	RJ\1999\7761
05/07/1999	T.Supremo	Social	RJ\1999\6443
15/04/1999	Audiencia Nacional	Contenc.-Admvo.	RJCA\1999\2612
30/03/1999	T.Supremo	Social	RJ\1999\3775
25/03/1999	T.Supremo	Social	RJ\1999\3516
10/03/1999	T.Supremo	Social	RJ\1999\2124
03/02/1999	T.Supremo	Social	RJ\1999\1152
26/01/1999	T.Supremo	Social	RJ\1999\1105
19/01/1999	T.Supremo	Social	RJ\1999\810
19/01/1999	T.Supremo	Social	RJ\1999\2474
28/12/1998	T.Supremo	Social	RJ\1999\387
10/11/1998	T.Supremo	Social	RJ\1998\9542
21/01/1998	T.Supremo	Social	RJ\1998\1138
20/01/1998	T.Supremo	Social	RJ\1998\4
12/12/1997	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\1997\9587
07/10/1996	T.Supremo	Social	RJ\1996\7492
31/07/1996	TSJ La Rioja	Conten.-Advo.	RJCA\1996\1972
08/06/1995	T.Supremo	Social	RJ\1995\4774
19/01/1993	T.Supremo	Social	RJ\1993\100
18/03/1991	T.Supremo	Social	RJ\1991\1875
18/07/1990	T.Supremo	Social	RJ\1990\6424
24/04/1990	T.Supremo	Social	RJ\1990\3490
24/04/1990	T.Supremo	Social	RJ\1990\3491
28/11/1989	T.Supremo	Social	RJ\1989\8273
07/07/1988	T.Supremo	Social	RJ\1988\5772
07/03/1988	T.Supremo	Social	RJ\1988\1864
20/01/1988	T.Supremo	Social	RJ\1998\1000
09/10/1985	T.Supremo	Social	RJ\1985\4697
20/06/2008	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2008\6483
01/09/2007	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2007\7925
23/11/2005	TSJ Galicia	Contenc.-Admvo.	JUR\2006\86566
19/10/2005	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2005\8265
09/02/2005	TSJ Madrid	Contenc.-Admvo.	JUR\2006\201022



## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

JURISPRUDENCIA			
FECHA	TRIBUNAL	SALA	REFERENCIA
02/09/2004	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2004\5919
04/11/2003	TSJ Navarra	Contenc.-Admvo.	JUR\2004\108541
20/09/2002	TSJ Navarra	Contenc.-Admvo.	RJCA\2002\1060
04/07/2002	TSJ Valencia	Contenc.-Admvo.	JUR\2004\16874
14/02/2002	Tribunal Const.	Pleno	RTC\2002\37
11/02/2002	TSJ Andaluz, Sev.	Contenc.-Admvo.	JUR\2002\148573
10/02/2001	TSJ Cast.-Mancha	Contenc.-Admvo.	JUR\2001\124562
18/09/2000	TSJ Canarias, LPal.	Contenc.-Admvo.	JUR\2001\17515
25/04/2000	TSJ Valencia	Contenc.-Admvo.	JUR\2001\35384
12/12/1997	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\1997\9587
31/07/1996	TSJ La Rioja	Contenc.-Admvo.	RJCA\1996\1972
23/03/2004	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2004\2358
19/12/2003	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2003\9307
02/12/2003	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2004\307
02/12/2003	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2004\308
01/10/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\7791
01/10/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\7792
01/10/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\7793
01/10/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\8257
27/09/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\7790
27/09/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\7788
27/09/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\7787
27/09/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\7693
27/09/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\7789
24/09/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\7782
17/09/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\7505
17/09/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\7504
17/09/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\7498
21/03/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3508
21/03/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3507
20/03/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3501
20/03/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3498
20/03/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3499
20/03/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3500

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

JURISPRUDENCIA			
FECHA	TRIBUNAL	SALA	REFERENCIA
19/03/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\5178
19/03/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3493
19/03/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3492
19/03/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3494
13/03/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3487
07/03/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\2213
06/03/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\2194
07/03/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\2193
06/03/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\2191
05/03/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\2188
05/03/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\2178
05/03/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\2179
05/03/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\2177
28/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3141
28/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3140
28/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	J\2001\3139
28/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3138
28/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\881
28/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\2169
27/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3132
27/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3129
27/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\880
27/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3130
20/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3108
20/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3105
20/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3107
20/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3106
20/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\587
19/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3104
19/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3102
19/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3101
19/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3100
19/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\3103
15/02/2001	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2001\2155

## Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

JURISPRUDENCIA			
FECHA	TRIBUNAL	SALA	REFERENCIA
05/12/2000	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\2000\10611
13/11/2000	T.Supremo	Contenc.-Admvo.(Auto)	RJ\2000\10615
26/06/2000	T.Supremo	Contenc.-Admvo.(Auto)	RJ\2000\5313
24/01/2000	T.Supremo	Contenc.-Admvo.(Auto)	RJ\2000\1283
12/11/1999	T.Supremo	Contenc.-Admvo.(Auto)	RJ\1999\9951
06/05/1998	T.Supremo	Contenc.-Admvo.2	RJ\1998\5451
25/05/1998	T.Supremo	Contenc.-Admvo.(Auto)	RJ\1998\6621
12/05/1997	T.Supremo	Contenc.-Admvo.(Auto)	RJ\1997\3989
28/05/1996	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\1996\4653
03/03/1995	T.Supremo	Contenc.-Admvo.	RJ\21995\2305
24/06/2004	TSJ C. Valenciana	Contenc.-Admvo.	JUR\2005\4004
14/05/2004	TSJ Madrid	Contenc.-Admvo.	RJCA\2004\644
19/12/2002	TSJ Cataluña	Contenc.-Admvo.	JUR\2003\101847
27/11/2002	TSJ Madrid	Contenc.-Admvo.	JUR\2003\144874
11/10/2002	TSJ Cast-León, Bur	Contenc.-Admvo.	RJCA\2002\876
27/09/2002	TSJ Cast-León, Bur	Contenc.-Admvo.	JUR\2003\36011
09/05/2002	TSJ Canarias, Las Palmas	Contenc.-Admvo.	RJCA\2002\1179
08/03/2002	TSJ País Vasco	Contenc.-Admvo.	JUR\2002\150662
08/10/2001	TSJ Cast-León, Bur	Contenc.-Admvo.	JUR\2001\319922
06/07/2001	TSJ Cataluña	Contenc.-Admvo.	2001JUR\2001\321376
15/06/2001	TSJ País Vasco	Contenc.-Admvo.	JUR\2001\305454
15/06/2001	TSJ País Vasco	Contenc.-Admvo.	RJCA\2001\1225
14/05/2001	TSJ País Vasco	Contenc.-Admvo.	JUR\2001\302887
27/04/2001	TSJ País Vasco	Contenc.-Admvo.	JUR\2001\211485
23/03/2001	TSJ País Vasco	Contenc.-Admvo.	JUR\2001\300395
30/12/2000	TSJ Cataluña	Contenc.-Admvo.	JUR\2001\113499
26/07/2000	TSJ Cast.-Mancha	Contenc.-Admvo.	JUR\2000\228416

# Reflexiones y propuestas sobre el empleo público Local

---

En Abanto – Zierbena, Bizkaia, para Madrid, siendo el sexto día del mes de diciembre del año dos mil diez.

*Dedicado a*

*Mi familia:*

*Txus, que con su paciencia infinita ha cuidado de nuestro hijo mientras yo pasaba horas y horas  
frente al ordenador*

*Tolek, que siempre me anima con su “oso ondo Papi”*

*Unos pocos Políticos:*

*José María Gómez Ibarra (PNV), mi primer Alcalde y amigo a la vez*

*José María Romaña Eguizabal (PSOE), Concejal honesto y trabajador*

*Miguel Pedro Mazón Balaguer (PP), buen Concejal, mejor persona y excelente amigo*

*Sara Martínez Bronchalo (PSOE), Diputada incombustible*

*Luis Miguel Fuentes Calleja (PSOE), Diputado y Concejal, elegante y cordial*

*Ricardo Ituarte e Iratxe Zumelzu (PNV) Alcalde y Concejala prudentes*

*Y algunos funcionarios:*

*Vidal Setien Martínez, Froilán Pallín Seco y Roberto Barrio Tomás, Secretarios de Habilitación  
Estatál*

*Bernabé Palacín y Ramón San Juan, Licenciados en Derecho*

*José Ignacio Sarmiento Larrauri, Doctor en Derecho*

*Ramón Rodríguez Viñals, ex-funcionario, Consultor, Profesor y amigo*

*Todos ellos grandes profesionales y compañeros*

RICARDO VILLANUEVA PUERTOLLANO